Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada
Immigration

# Immigration levels planning: The first decade

**H.G. Howith**
**Employment and Immigration Canada**

March 1988

**Policy Development**
**Policy and Program Development**
**Immigration**

Canada

Population working paper No. 7

91-04476/

# Immigration levels planning: The first decade

**H.G. Howith**
**Employment and Immigration Canada**

March 1988

**Policy Development**

**Policy and Program Development**
**Immigration**

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect those of Employment and Immigration Canada.

WH-5-117

## CONTENTS


Page

**I. THE CONCEPT OF LEVELS MANAGEMENT**

Purpose . . . . . 1
The economic context . . . . . 2
The social context . . . . . 2
The demographic context . . . . . 2
The Green Paper . . . . . 3
The Special Joint Committee . . . . . 4
The actual system . . . . . 6
The provisions of Section 7 . . . . . 7
Conclusion . . . . . 8

**II. LEVELS AND LANDINGS, 1979-1988**

Beginnings . . . . . 9
The second report . . . . . 10
Innovations for 1981 . . . . . 12
Multi-year planning and the "components" approach . . . 14
Recession and reduction . . . . . 16
Continuing constraint . . . . . 19
Reassessment and review . . . . . 22
The special report . . . . . 24
Moderate, controlled growth . . . . . 27
Continued expansion . . . . . 30
The benefits of growth . . . . . 32

**III. CONCLUSION**

Levels management . . . . . 36
The effect of the refugee crisis . . . . . 36
The effect of the recession . . . . . 37
Reversing the direction . . . . . 37
Planning and flexibility . . . . . 38
The demographic future . . . . . 38
The national future . . . . . 39

**APPENDICES**

1. Announced and actual levels, 1979-1987 . . . . . 40
2. How components are planned . . . . . 41

# I. THE CONCEPT OF LEVELS MANAGEMENT

**Purpose**

The legislative mandate for planning and announcing future immigration volumes is found in Section 7 of the Immigration Act, 1976:

> The Minister, after consultation with the provinces concerning regional demographic needs and labour market considerations and after consultation with such other persons, organizations and institutions as he deems appropriate, shall lay before Parliament, not later than the sixtieth day before the commencement of each calendar year or, if Parliament is not then sitting, not later than the fifteenth day next thereafter that Parliament is sitting, a report specifying
> (a) the number of immigrants that the Government of Canada deems it appropriate to admit during any specified period of time; and
> (b) the manner in which demographic considerations have been taken into account in determining that number.

The purpose of this paper is to review the first decade (1979-1988) of immigration levels planning by comparing annual announced levels and their components with the actual yearly landings recorded during that period, and by outlining the development of the planning process. It would be useful, however, to first provide a brief account of the reasons which led to the introduction of the levels planning exercise itself.

During the past twenty years, successive federal governments have recognized that immigration to Canada has three chief impacts--economic, social, and demographic. The needs of the Canadian labour market, the reunification of families, and the future size, rate of growth, structure, and distribution of the Canadian population have, accordingly, been mainly responsible for the development of immigration planning.

**The economic context**

The creation of the then-Department of Manpower and Immigration in January, 1966, reflected the need to modernize manpower policy and employment services and to link them more closely to immigration policy. The new department was accordingly composed of the National Employment Service, elements of the Department of Labour, and the immigration service, which had been included in the former Department of Citizenship and Immigration. The subsequent integration of the former Unemployment Insurance Commission and Manpower and Immigration in 1977 resulted in the present Canada Employment and Immigration Commission/Department, in which manpower, employment, insurance, and immigration programs were brought together within a single lead agency. Placing these policy and program areas "under one roof" was intended in part to facilitate planning in recognition of the need to manage immigration in the context of labour-market requirements.

**The social context**

The social impact of immigration was also recognized as important, especially since the reunification of families had long since been accepted as a desirable goal of the immigration program. Under the former legislation, members of the immediate family still abroad were able to join their close relatives already in Canada as members of the Sponsored class, while members of the extended family were eligible to come to Canada under the provisions governing the Nominated class. (These terms were changed under the new legislation to Family Class and Assisted Relatives, respectively.) Family unity is also supported by providing that spouses and other dependants of principal applicants are able to come to Canada if they are in good health and of good character.

**The demographic context**

In the early 1970s, it was recognized that there was also a need to plan immigration in the context of Canada's demographic future. The postwar baby-boom had ended; the Canadian fertility rate had fallen

below the replacement level; immigration was, accordingly, regarded as the available instrument by which any desired future population size, rate of growth, structure, and distribution could be determined. There was also a concern in those years that large, unmanaged immigration volumes would result in population growth beyond the "carrying" or "absorptive" capacity of the country, particularly in terms of resources and the environment. The then-Department of Manpower and Immigration was designated as the lead federal agency for demographic policy, in large measure because of the linkage between immigration and demography.

**The Green Paper**

An explicit discussion of that linkage is found in Chapter 1 of the first volume of the 1974 Green Paper on Immigration Policy:

> If Canadians wish immigration policy to function as a mechanism to steer population growth along a chartered course, then the immigration program must be adapted so as to permit confident forward planning as to the numbers of immigrants Canada receives over time (pp. 7-8).

Four options for the management of the volume and composition of the immigration movement are presented in Chapter 3 of that volume: (i) retaining the then-current "responsive system of resource allocation abroad"; (ii) gearing the program even more intensively to economic and labour-market objectives; (iii) developing and announcing explicit annual targets on a global, regional, and possibly post-by-post basis; and (iv) establishing an annual global ceiling for the total movement, "specifying the priorities to be observed in the issuance of visas to different categories of immigrants within that ceiling" (pp. 42-45). Each option was recognized as having advantages and disadvantages; none was recommended; the alternatives were set out as an aid and stimulus to public consideration and debate (p. 46).

**The Special Joint Committee**

The Special Joint Committee of Parliament on Immigration Policy, in its 1975 Report to Parliament, recommended

> ...that immigration in future be treated as a central variable in a national population policy and that this objective be achieved through the establishment of an immigration target to be adjusted from time to time to achieve an even rate of population growth as well as to take account of changing economic conditions and needs. This implies a new commitment to policy planning in the formulation of immigration targets.... (p. 7).

The Committee also recommended

> ...a shift from the present immigration system, which allows for the admission of everyone meeting certain criteria regardless of numbers, to a more managed system capable of regulating the total flow. However, the proposed system must do this in a fair and non-discriminatory, efficient, and manageable way (p. 12).

The method which the Special Joint Committee recommended for the "regulation of immigration flow to achieve desired population growth" was "setting an annual target and...developing processes for determining and keeping close to that target". The Committee thought that the target itself would be determined according to both demographic and economic indicators; the Minister would propose an annual figure after consultations with the provinces. The target should be "subject to Parliamentary scrutiny"; this was to be achieved by an annual "resolution" presented by the Minister and then referred to the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration, where the Minister "could explain how the target figure was determined, given an account of the previous year's immigration experience, and offer a three-to-five year rolling projection of proposed immigration rates" (pp. 17-18).

The Special Joint Committee thought that the annual target should be determined by subtracting the estimated number of Sponsored (now Family Class) immigrants from the total; "the resulting figure is the ceiling on the number of independent applicants to be accepted that year". The Committee's view was that refugee flows were rarely predictable and thus could not be included in the levels determination process (pp. 18-19).

Such a "combined target and ceiling system" would, according to the Special Joint Committee, be "flexible and manageable". The Committee foresaw a waiting list of eligible Independent applicants, each of whom would be assigned a place on the list and given an approximate admission to date. About one quarter of the total should be admitted each quarter of the year "to smooth out the flow" (p. 19).

The Committee envisaged the annual intake figure as "an order of magnitude to be aimed at", but because of "some unpredictability" about the exact number of Sponsored immigrants in any one year, "the target might be overshot or undershot". The definite ceiling on Independent immigrants would "be adhered to", but there would be no ceiling on Sponsored immigrants; those eligible would have "the right to immediate entry". Yearly refugee intakes would be determined by the government "in the light of the situation in their home country and in Canada"; thus, "the actual number of immigrants coming to Canada each year could vary somewhat from the target figure" (p. 19).

The advantages of the Committee's proposed "system of targets and ceilings" listed in its Report to Parliament were stability with sufficient flexibility to adapt to changing economic conditions; efficient management; fairness in handling the "profoundly human problems of immigration control" in accordance with criteria open to public scrutiny; and usefulness in planning because the allocated number of independent immigrants in a given year "could be expected to come forward" (pp. 19-20).

The Committee then turned to a system for allocating the places within its proposed ceiling for Independent immigrants. It considered alternatives such as first-come, first-served; regional ceilings; the same ceiling for each country; country ceilings based upon populations; and priority for applicants scoring higher on the "point system". It recommended the first-come, first-served approach, but expressed concern based on representations it had received that the distribution of visa offices abroad not result in de facto discrimination (p. 20).

**The actual system**

The system which developed after the Immigration Act was proclaimed to be in force on April 10, 1978, was that of a total immigration level for the first two years and that of a total planning range thereafter. Neither the global level nor the planning range has been a target, quota, or ceiling. As component planning evolved, the total range was first arrived at by aggregating planned volumes for each part of the movement. More recently, the selected worker component has been a residual arrived at by subtracting expected or planned intakes for other components from the total approved planning range. (See Appendix 2). The current system does, therefore, bear some resemblance to the Special Joint Committee's proposal for a ceiling on Independent immigrants which was to be derived as a residual figure after the expected number of Sponsored immigrants had been estimated. The chief difference is that the Special Joint Committee had contemplated that only two immigrant categories would comprise the total level--Sponsored and Independent. The actual system includes Family Class (formerly Sponsored) immigrants, Independent immigrants, and Convention Refugees and members of Designated Classes. Independent immigrants comprise Assisted Relatives, retirees, business immigrants (entrepreneurs, self-employed persons, and--since January 1, 1986--investors), and other Independent applicants. The Special Joint Committee had thought that refugee movements were too unpredictable to be included in its

proposed global target, but with the development of an Annual Refugee Plan late in 1978, the number to be admitted on humanitarian grounds has been established--albeit for only one year in advance--and included in the total planning range.

**The provisions of Section 7**

Management of immigration levels has, since the new legislation was proclaimed to be in force, been carried out under the authority of Section 7 of the Act, as cited above. The chief provisions of this Section are

- the requirement that the Minister of Employment and Immigration consult with provincial governments on regional labour market and demographic needs before the federal government determines the future immigration level;
- the opportunity for the Minister to consult, at his discretion, with organizations and persons in the private and voluntary sectors;
- the requirement that the future immigration level, as determined by the federal government, be announced annually by way of a report to Parliament; and
- the requirement that such an announcement include the demographic considerations taken into account in determining the future level.

A word about each of these provisions is in order.

The requirement for consultation with provincial governments flows directly from the fact that immigration is, Constitutionally, a responsibility shared by the federal government and the provinces, with primacy to the Parliament of Canada. The requirement also reflects one of the stated objectives of Canadian immigration policy as set out in Section 3 of the Act--to "foster the development of a strong and viable economy and the prosperity of all regions in Canada".

The provision that the Minister may consult with persons and groups in the private and voluntary sectors is in recognition of the importance of immigration to a wide range of Canadian interests--employers, employees, ethnocultural communities, groups providing settlement services, and refugee advocacy and aid organizations. Such consultations, while not mandatory, were introduced in 1980 and have been expanded significantly since then.

The requirement for an annual announcement of future immigration volumes reflects the Special Joint Committee's view that levels be subject to Parliamentary scrutiny (Report, p. 18). The requirement that this announcement include the demographic considerations taken into account recognizes the impact of immigration not only on the nation's economy but also on its future population characteristics.

**Conclusion**

Management of immigration levels evolved as a result of the growing recognition that immigration was important not only to the domestic labour market and the Canadian economy in general, but also to Canada's demographic future. Immigration levels in the past had fluctuated in a relatively unmanaged way in reflection of economic conditions, particularly employment levels. The case for replacing a largely unplanned system with a managed inflow was strong enough to persuade elected officials of all political parties, as well as thoughtful Canadians in the private, voluntary, and academic sectors, that a formal structure for such management should be put in place as part of an up-to-date immigration policy and program. The results of the first decade of levels management are examined in the following section of this paper.

## II. LEVELS AND LANDINGS, 1979-1988

### Beginnings

The first immigration levels report was tabled in the House of Commons in October, 1978, by the then-Minister of Employment and Immigration, the Hon. Bud Cullen. This report identified a planning level of 100,000 for 1979. No component sub-levels were identified. A one-year period was chosen because the exact effects of the new Act and Regulations were still emerging, and because of the stated need for further federal- provincial analysis, over the next year, of demographic factors. Another reason given for the one-year time period was that the Canada Employment and Immigration Advisory Council had not yet begun operations; the Council was viewed at that time as the appropriate vehicle for consultations with non-governmental groups other than refugee organizations. Consultations during the first year were limited to those with provincial governments (as, indeed, they were in the second year).

The demographic impact of the announced level was not seen to be great. The report stated that the government accepted the Special Joint Committee's recommendation that gross immigration not fall below 100,000 per year; emigration was then estimated at 40,000; the 60,000 net landings planned for 1979 would amount to two-tenths of one per cent of the Canadian population at that time. The population in the year 2001 was projected at 27-28 million. Interest was expressed in exploring the ways in which immigration might be used to improve the spatial distribution of the population.

The first report also included a chapter on international and Canadian demographic trends, including population projections for Canada and some discussion of the impact of immigration on Canadian population distribution and structure. A similar chapter provided a

general discussion of the labour-market impacts of immigration. A chapter on the recent and current program trends included a summary of the federal-provincial consultations which had been carried out.

Actual landings in 1979 numbered 112,096. The overshoot was attributable to the special program for Indochinese refugees introduced during the "boat people" (and overland) exodus. This movement provided a dramatic example of the volatility and unpredictability of international refugee situations. As the full extent of the Southeast Asian movement became known, the federal government responded by raising its intake figures a number of times during the spring and early summer of 1979, until an allocation of 50,000 admissions (later raised to 60,000) for the latter half of 1979 and all of 1980 was identified. This special movement was on a "matching" basis, with one government-assisted admission for each private sponsorship.

**The second report**

The 18-month special Indochinese refugee program had an impact upon the announced level for 1980. The second levels report, tabled in the fall of 1979 by the then-Minister, the Hon. Ron Atkey, identified a level of 120,000 for 1980 which would include some 27,000 Southeast Asian refugees. The report also announced the government's intention to "reorient the balance among categories of immigrants" in keeping with the wishes expressed by some provincial governments and with the desire of the federal government to increase the relative portion of immigrants selected against economic criteria against those admitted for family reunification. Such a reorientation was, however, to be achieved without jeopardizing the "Canadians first" principle for filling jobs opportunities in Canada, since workers were selected from abroad against economic criteria to provide skills needed in the domestic labour market.

The chief innovation in the second report was the inclusion of a chapter on the refugee program which described the evolution of the Annual Refugee Plan to govern most of Canada's ongoing refugee intake. The first plan, developed late in 1978, "incorporated a target of 10,000 refugees for 1979, comprising 5,000 Indochinese, 2,300 Eastern Europeans, 500 South Americans, and 200 Convention refugees from other parts of the world, as well as a contingency reserve (subsequently committed to Indochinese) of 2,000" (p. 21). Voluntary (private) sponsorships were to be included in the annual immigration level.

The second report also included chapters on Immigration and Population, Immigration and the Labour Market, and program trends in 1978 and 1979. The results of federal-provincial immigration consultations were also summarized. The labour-market chapter included an economic forecast for the period 1980-1985 and the absorptive capacity of the labour market for working immigrants during that time. There was an estimate that each annual increase in net immigration of 25,000 during the 1980s would result in an increase of about 0.1 percentage points in average annual labour force growth. "This implies that some 14,000 new jobs would have to be created annually to ensure that immigration had no effect on the unemployment rate" (p. 17). Immigration would, however, make "a small contribution to long-term economic growth" (p. 17), relieve skills shortages, create additional demand for goods and services, and provide both immediate and long-term benefits through the entrepreneurial component.

The demographic considerations cited in the second report noted that gross average annual immigration during the period 1961-1962 to 1978-1979 had been 145,000; the net annual average was about 63,000. There had been wide fluctuations in net immigration during the period. Noting that the role of net immigration in population growth would be increasing (assuming continued low fertility), the federal position was

stated as follows: "Given the determination of the federal government to opt for low net immigration in the medium-term future, the time and onset of extremely slow population growth will depend on future fertility change, but the demographic effects, in any event, are relatively small" (p. 31).

Actual landings in 1980 numbered 143,117; much of the overshoot was attributable to the refugee component, which was just over 40,000. (Some 27,000 refugees from Indochina alone had been forecast.) Increases in family immigration (up over 4,000 from 1979) and in independent immigration (up over 12,000) were also recorded.

**Innovations for 1981**

A number of innovations were contained in the third levels report, which was tabled in the fall of 1980 by the then-Minister, the Hon. Lloyd Axworthy. The immigration level for the next year was expressed for the first time as a range rather than as a single figure; the government signalled its intention to move the following year to a three-year planning cycle with annual review and adjustments; consultations with non-governmental organizations, which had been carried out for the first time, were reported on; refugee allocations were identified by world area; and there were references to such issues as settlement programs and an administrative review of practices and procedures.

The planning range for 1981 was identified as 130,000 to 140,000; the result of a perceived future need for moderately increased immigration flowing mainly from "mega-projects" which would require that some workers with skills in short supply in Canada would have to be recruited abroad. The "Canadians first" policy was, however, reaffirmed. The only numerically identified component was that of 16,000 government-assisted refugees and an estimated 5,000 private sponsorships.

The demographic impact of the announced level for 1981, projected onward, was viewed as resulting in a population in 2001 which would be "consistent with the preferences of such bodies as the Science Council of Canada and the Special Joint Committee of Parliament on Immigration Policy" (p. 32). No great impact on population distribution or composition was envisioned.

In addition to summarizing provincial views on immigration, with specific reference to the identified goals of some provinces, the third report gave an account of the consultations with non-refugee organizations in the private and voluntary sectors which were begun in 1980, and of the expanded consultations with refugee groups which had also taken place that year.

The intention to move during the following year to a medium-term (three-year) planning cycle for immigration levels was linked to the future completion of the then-current studies on the needs of the Canadian labour market during the 1980s. (One was a Parliamentary study under the direction of the Hon. Warren Allmand; the other was a public service task force under Mr. David Dodge.) Meanwhile, the labour demand projections included in the report focussed on employment needs for the "mega-projects", particularly those in western Canada. Employment growth for the next few years was, however, judged at that time to be modest, and it was considered "essential that the immigration program should emphasize those with the needed occupational skills" (p. 18).

Actual landings in 1981 numbered 128,618, a variance of only 1.1 per cent from the lower end of the announced range. For the first time since future levels were planned and announced annually, there was no major intake of newcomers from an unplanned source, since the special Indochinese refugee program had been completed at the end of 1980.

**Multi-year planning and the "components" approach**

The fourth levels report, tabled in the fall of 1981 by the Hon. Lloyd Axworthy, announced the introduction of the medium-term planning exercise which had been signalled a year before. It also presented a "components approach" to volumetric planning involving three main immigration streams--social (family reunification), economic (labour market), and humanitarian (refugees and members of designated classes). The only component levels actually announced, however, were those for selected workers* and for refugees.

The three-year levels plan announced ranges of 130,000 to 135,000 immigrants in 1982; 134,000 to 144,000 in 1983; and 130,000 to 145,000 in 1984, with annual reviews, and with adjustments as necessary. The selected worker planning range of 20,000 to 25,000 was not tied to a particular year, but was based upon the report of the (Dodge) Task Force on Labour Market Development, which had said that there should be room in, and processing capacity for, that level. It was recognized that selected worker flows could vary significantly from year to year according to supply and demand. The refugee component was set for one year (1982) only, owing to the volatility and unpredictability of international refugee movements; the 1982 planned intake of government-assisted refugees was set at 14,000, or 2,000 fewer than had been identified for 1981.

This levels report--by far the longest to date--included chapters on consultations, immigration and the labour market, refugees, recent immigration and population trends, and an omnibus first chapter titled "New directions for the immigration program", in which the "components approach" was outlined. Three "streams" of immigration

---

*Selected workers are principal applicants in the Assisted Relatives and Other Independent Immigrants categories who are destined to the labour force. The definition excludes persons admitted under special humanitarian programs, except for domestic (household service) workers and persons destined to family businesses. The definition also excludes those whose country of last permanent residence was one of the countries in Eastern Europe or Indochina, or El Salvador or Cuba.

were identified: social (family reunification), humanitarian (refugee), and economic (labour market), each of which responded to stated objectives of immigration policy. A wide range of program initiatives was also described, along with an international perspective comparing Canada's experience with that of other immigrant-receiving nations. The intention to reduce the backlog of Family Class applications at posts abroad was also signalled.

The consultations chapter reported that a further expansion in the process had been introduced. All CEIC regional offices organized meetings for regional, local, and community groups and liaised with counterpart provincial departments. National consultations were broadened to include a wide range of employer and employee organizations. The chapter gave an account of the results of these consultations, and of those with provincial governments.

The chief feature of the chapter on the labour market was an account of the recommendations concerning immigration by the Task Force on Labour Market Development. The Task Force proposed an expansion in the number of immigrants admitted with arranged employment, and a streamlined processing system to fill validated employer needs quickly. As mentioned above, the Task Force thought there should be room in the annual immigration movement for some 20,000 to 25,000 selected workers.

The demographic considerations taken into account in shaping the three-year plan were listed in the chapter on recent immigration and population trends. A turn-of-the-century population was once again projected at 27-28 million if both low fertility and annual emigration, then estimated at 75,000, were to continue. "This outcome is being perceived as likely at all levels of government, and there appears to be an emerging determination that it should be adjusted to" (p. 48). The introduction of multi-year planning was seen as facilitating provincial labour-market and social-service planning.

The planning levels identified for the three-year period 1982-1984 were characterized by a provision for forward flexibility which was expressed numerically by progressively wider ranges. Thus, there was a variance of 5,000 between the low and high ends of the 1982 range, 10,000 for 1983, and 15,000 for 1984.

Actual landings in 1982 numbered 121,147. The shortfall of about 9,000 was attributable in large measure to a restriction on selected workers which was introduced on May 1, 1982 in response to rising unemployment which resulted from the economic recession which had begun late in 1981. The restriction provided that only those selected workers with arranged employment were admissible. (Arranged employment requires validation by a Canada Employment Centre; such validation is granted only if the employer demonstrates that no Canadians are available for the position in question, or that Canadians cannot be trained in a timely way.)

**Recession and reduction**

The deep and prolonged recession of 1982-1984 resulted in sharp reductions in both planned and actual immigrant landings, as the restriction on selected workers continued in force. The fifth immigration levels report, tabled in the fall of 1982 by the Hon. Lloyd Axworthy, announced that the planned levels for 1983 and 1984 had been reviewed and adjusted downward. The third year of the new three-year cycle, 1985, was added to the plan.

The level for 1983 was reduced from 134,000-144,000 to 105,000-110,000, and for 1984 from 130,000-145,000 to 115,000-125,000. The level for 1985 was planned at 120,000-135,000. The Annual Refugee Plan for 1983 was moved downward for the second successive year; it was set at 10,000 funded places plus an unfunded contingency reserve of 2,000 for a total government-assisted figure of 12,000. The other announced components for 1983 were for selected workers at 8,000 to

10,000, as the restriction continued in place, and 11,000 for "other" immigrants, a category which was identified as including entrepreneurs, self-employed persons, retirees, and persons granted landing on compassionate and humanitarian grounds.

This levels report began, once again, with an omnibus chapter on recent program initiatives; a chapter on a proposed new framework for settlement programs was also included. Other chapters covered consultations, labour market considerations, Family Class immigration, and the Annual Refugee Plan. Demographic considerations were outlined in the chapter announcing the levels and components.

For the first time, the levels report was accompanied by a companion background paper, which set out world population trends, immigration policy issues, and program components. The policy chapter contained an historical overview of labour market immigration, a section on the components approach to immigration levels planning, and demographic perspectives, as well as detailed program statistics. The program components chapter discussed Family Class trends, refugee resettlement, and labour-market immigration from the perspectives of skills needs and the emigration of skilled workers.

The consultations chapter of the levels report itself announced that the views of the territorial governments had been sought for the first time. The chapter reported widespread support from both governments and non-governmental organizations for the selected worker restriction. The Family Class chapter referred to approved increases in processing staff at posts abroad which would lead to reductions in the backlog of family applicants and, consequently, to slight increases in this component in 1982 and 1983, although the number of new applications being received was stable.

The demographic considerations listed along with the announcement of the 1983-1985 levels were based on the federal approach outlined in the background document, which was "to ensure that the consequences of the announced levels do not alter current demographic trends, which include a reduction in the rate of total population growth and strong population growth in the western provinces" (p. 25). The contribution of net immigration to total population growth over the next 20 years was identified as "modest", and the turn-of-the-century population was again projected at 27-28 million, given the continuation of then-current fertility rates and net immigration levels (p. 25).

Actual landings in 1983 numbered 89,157, the fewest since the 86,313 landings in 1978. The shortfall of about 16,000 from the lower end of the announced range was, again, largely attributable to the restriction on selected workers and the consequent dramatic decline in the two categories whose principal applicants comprise almost all of the selected worker intake. The Assisted Relatives category fell from 17,590 in 1981 to 11,948 in 1982 to 4,997 in 1983; other Independent immigrants declined from 36,941 in 1981 to 33,678 in 1982 to 13,176 in 1983. The actual number of selected workers fell from 21,173 to 19,143 from 1981 to 1982. This fall was not precipitous because the restriction was not introduced until May 1, 1982, and because many of the selected workers admitted during that year had been accepted into the processing system abroad before the restriction was announced, and were therefore not affected by it. By 1983, however, selected worker immigration fell to 6,439--lower even than the reduced planning range of 8,000 to 10,000 which had been announced.

The slight increase in Family Class landings which had been expected to flow from the reduction of processing backlogs abroad did not materialize. Trends in Family Class immigration mirror, to some extent, fluctuations in other components of the program. Fewer

independent arrivals mean that there are fewer potential future sponsors of family members still abroad. in addition, a recession can result in difficulties in meeting the income requirements for sponsors, as well as in decisions by potential sponsors to postpone undertakings pending an upturn in employment levels.

It is also worth noting that government-assisted refugee admissions in 1983 numbered 8,941, compared with the announced 10,000 figure. The total for the refugee and humanitarian component in 1983 was, however, 17,879 after the addition of 4,076 privately sponsored refugees, 626 landings resulting from in-Canada claims, and 4,236 landings under special humanitarian measures.

**Continuing constraint**

The continuation of the economic downturn through 1983 resulted in a further reduction in announced future immigration levels in the sixth report, which was tabled in the fall of 1983 by the then-Minister, the Hon. John Roberts. The level announced for 1984 was 90,000 to 95,000, down from the 115,000 to 125,000 which had been announced a year earlier. The 1985 planning range was also reduced--from 120,000-135,000 to 100,000-110,000. The level for the third year of the new cycle, 1986, was identified as 105,000-120,000.

The components announced for 1984 included 12,000 government-assisted refugees, the same number as announced for 1983. That figure included an unfunded contingency reserve of 2,000. In addition, a planning range of 6,000 to 8,000 for selected workers was identified. It was expected that Family Class landings would "continue to be stable, at about 50,000 per year, over the planning period" (p. 27).

The levels report again incorporated a chapter on program initiatives, which included an emphasis on the benefits of business immigration and the announcement that the selection criteria for these

entrepreneurs and self-employed persons were being improved following consultations with the provinces and economic groups in the private sector. Chapters on labour-market immigration, Family Class and settlement considerations, the Annual Refugee Plan, and consultations were also included.

The labour-market chapter announced the continuation of the restriction on selected workers. The Family Class chapter noted that, while landings were numerically stable, they were accounting for an increasing portion of the immigration movement owing to the restriction, that the combined family and humanitarian streams accounted for over three quarters of total immigration, and that this share was expected to continue in the near future. The refugee chapter noted that each government-assisted admission required a higher level of funding because of the economic downturn.

The consultation chapter noted general agreement among other levels of government that "economic considerations are the chief subject for concern at the present time". Support for the selected-worker restriction was thus "uniform across Canada" (p. 25). Provincial and territorial governments also continued to support the family and refugee portions of the movement and indicated that they would welcome an increase in the number of business immigrants destined to their jurisdictions. Some provinces emphasized the need to link provincial intakes to the costs of provincial services such as education and health care. Employee groups underscored the ongoing need to restrict selected-worker immigration, but supported the family reunification and humanitarian streams. Employer groups agreed generally with the restriction, but favoured enough flexibility to ensure an adequate supply of offshore skills when Canadians were unavailable or could not be trained in a timely way; these groups also supported an increase in business immigration.

The demographic considerations taken into account flowed from five population scenarios based on varying assumptions about future fertility and net immigration. These scenarios resulted in population projections for the year 2000-2001 ranging from 28.4 to 31.1 million; each indicated that net immigration would account for an increasing portion of population growth to the end of the century. Revised emigration estimates by Statistics Canada were also taken into account, as were recent perceptions about the "carrying capacity" of the country based on such factors as food supplies and energy resources. Provincial governments did not express specific demographic concerns about turn-of-the-century populations within the stated outcomes. The federal government did not, therefore, "expect that any negative demographic developments would result in the forseeable future" from the announced immigration levels for 1984-1986 (p. 28).

The levels report was once again accompanied by a comprehensive background document which set out the population projections and the revised emigration estimate referred to above, and presented an estimate of the number of illegal migrants in Canada based on the most recent studies. Full immigration and population statistics were included in the background paper, as was a chapter dealing with policy issues such as the current economic and foreign-policy contexts for immigration planning, refugee policy and sponsorship issues, and the linkage of policy, management, and expenditure planning.

Actual landings in 1984 numbered 88,239, just slightly under the lower end of the announced range of 90,000-95,000. The 6,558 selected worker landings were well within the planning range. Total refugee and humanitarian landings numbered 15,342.

**Reassessment and review**

The new government which took office in September, 1984, had practically no opportunity for a full consideration of its wishes respecting future immigration because the annual immigration levels report had to be tabled by November 1 that year, as required by the Immigration Act. The new Minister, the Hon. Flora MacDonald, accordingly announced in the seventh levels report that the government had identified a level for one year only, 1985, to allow more time for a reassessment and review of the program.

The 1985 planning range was 85,000 to 90,000, including 15,000 refugees (11,000 government-assisted and an estimate of 4,000 privately sponsored) ; 45,000 Family Class; 5,000-8,000 landings under special humanitarian measures, and 2,000 retirees. Levels for the selected worker and business immigrant components were divided between principal applicants and accompanying spouses and other dependants in each case. The planning range for selected workers was 5,000-6,500 principal applicants and the same numbers of dependants. The business component was identified as 2,200 principal applicants and 4,800 dependants. It was the first time that all components of the movement had been arranged in this manner and set out by means of a table.

The chief policy announcements concerning the immigration movement for 1985 were that the selected-worker restriction would continue; there would be encouragement of business immigration; and the level for government-assisted refugees would be increased. The government also increased its funding of the Immigrant Settlement and Adaptation Program, under which voluntary agencies under contract with the CEIC provide services to recent arrivals.

The policy and program review announced in the report was to be focussed on the economic, social, and humanitarian issues which had shaped the then-current level of immigrant intake. Consultations with

provincial governments and interested non-governmental organizations would be carried out to determine their perceptions of immigration, "especially how immigrants can best contribute to economic growth" (p. 1).

The emphasis on economic benefits was reflected in a chapter on the business immigration component. After indicating the high levels of capital funds and job-creation provided by entrepreneurs and self-employed persons, and reviewing the changes which had been introduced on January 1, 1984 following the review which had begun late in 1982, the chapter announced a number of further initiatives to promote the program and recruit qualified business persons from abroad.

Owing to the time constraint referred to above, the levels document was short, and contained few other policy announcements. The refugee chapter indicated that, following consultations, the practice of identifying unfunded contingency reserves would cease. These reserves had been announced for the two previous years, but had not been used.

In continuing the selected-worker restriction, it was noted that actual landings were expected to be at the lower end of the announced range. The consultations chapter indicated continuing broad support by provinces for this restriction, and also for giving business immigration high priority. There was, however, no consensus among economic organizations in the private sector about whether the restriction should be lifted or modified.

The demographic considerations cited in the report signalled, for the first time, specific concerns about the prospects of population decline shortly after the turn of the century. The government indicated that it would be giving serious early attention to the relationship between immigration levels and the nation's demographic future.

The levels report also contained chapters on settlement considerations and a summary of recent program initiatives. A companion background document was once again released. This paper outlined recent immigration trends and program statistics, and included an examination of demographic issues including the relationship between immigration and future population growth; current emigration estimates; and declining growth prospects in developed countries generally. A summary of the results of the United Nations International Conference on Population (Mexico City; August 1984) was also included.

Actual landings in 1985 numbered 84,302, just slightly under the lower end of the announced planning range. The sharpest component decline was in Family Class landings, which fell from 43,814 in 1984 to 38,514 in 1985, or 6,500 below the announced planning figure. This shortfall was attributable to the effects of the recession, of the selected-worker restriction, and of lower total levels. There were, by 1985, fewer potential sponsors in Canada of family members still abroad. Some relatives in Canada had decided to postpone sponsorship undertakings pending an improvement in their financial circumstances which would allow them to meet income requirements for sponsors, or pending an upturn in general employment figures. Landings in the other components of the 1985 movement were, generally, closer to the announced planning figures.

**The special report**

The results of the policy review announced in the fall of 1984 were set out in a special Report to Parliament on the Review of Future Directions for Immigration Levels, which was tabled in the House of Commons in June, 1985, by Miss MacDonald. This was the first instance since the introduction of forward planning than an immigration levels document other than a regular annual fall report had been tabled in Parliament.

The special report reiterated the main reasons for having identified a one-year planning period for 1985 and for having instituted a policy review--the time constraint which had faced the incoming government in the fall of 1984; the need to assess the linkage between immigration intake and future population in light of the projected demographic decline; and the recent sharp downturn in levels, which pointed to the need to reassess a program "whose landings had fallen well below the average annual level of 140,000" (p. 1).

The main thrusts of the report were reversing the trend to declining landings, studying demographic prospects intensively, and responding to a report by the Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment and Immigration. The review was based upon a two-step consultative process which involved increased participation by academics with expertise in immigration and demography. After initial consultations with provincial and territorial governments, non-governmental groups, and the academics, the special report formed the basis for a second consultative round in which participants were invited to present their views on how the findings contained in the report could be implemented.

The first stage of the consultation revealed an emerging consensus for a change in the direction of the program involving moderate, controlled increases in total immigration. The economic recovery, by then well under way, provided a positive context for looking at the economic, social, and demographic benefits of immigration.

The report pointed out that, without a change in policy, landings during the later 1980s would fall to 80,000 per year or fewer. The policy review concluded that there was agreement in Canada that the

immigration program should support a series of balanced objectives reflected by the three main program streams--family reunification, humanitarian acceptance of refugees, and economic development through admissions of business immigrants and selected workers. The recent restrictive immigration policy had, however, resulted in an unbalanced program, lower economic and demographic impacts, and an impression in the world community that Canada had closed its doors. Much of the moderate, controlled increase contemplated in the report would be directed at the economic stream to restore balance in the program and to promote economic growth.

The need for a separate federal assessment of the impact of immigration on future demographic characteristics was based on preliminary findings which emerged from the consultations--that a declining population would not be desirable; that more research was needed before a preferred future population size could be identified; and that population goals should be studied in a broad context, with immigration being considered as only one--albeit an important--variable. The report therefore signalled the establishment of a special demographic review under the direction of the Honourable Jake Epp, Minister of National Health and Welfare and Chairman of the Cabinet Committee on Social Development.

The document also contained a response to the second report of the Standing Committee, which contained the government's response to 14 recommendations about Canada's future population and about immigration levels policy in the demographic context. The Committee's recommendations had also emphasized the importance of the economic stream of the immigration movement, particularly business immigrants.

The special report signalled the importance of a comprehensive demographic review, and of making changes in immigration policy which would result in moderate, controlled increases in levels,

with particular emphasis on the economic stream. Following the second round of consultations based on the report, the government was in a position to implement the changes in levels policy beginning with the tabling of the regular levels report in the fall of 1985.

**Moderate, controlled growth**

The direction of moderate, controlled growth in immigration, with the bulk of the increase allocated to the economic stream, guided the determination of levels for 1986 and 1987. The eighth levels report, tabled in the fall of 1985 by the then-Minister of State (Immigration), the Hon. Walter F. McLean, announced a two-year plan calling for 105,000-115,0000 landings in 1986 and 115,000-125,000 in 1987. The components for the 1986 level included 45,000 Family Class; 16,000 refugees and members of Designated Classes (comprising of 12,000 government-assisted and an estimate of 4,000 privately sponsored); 4,000-7,000 admitted on compassionate and humanitarian grounds; and 2,000 retirees. The bulk of the increase was, indeed, targetted to the economic stream. The selected worker figure called for 12,000-15,000 principal applicants and 14,000-18,000 spouses and other accompanying dependants; business immigrant landings, including a new investor category, were to number 4,000 principal applicants and 8,000 accompanying dependants, although it was acknowledged that this greatly increased allocation could be difficult to achieve.

The expansion in economic immigration involved ending the selected worker restriction in response to the economic recovery, opening over 100 occupational groups to applicants without arranged employment, and revising the immigration selection criteria ("points system"). The change in direction for the program was based on five conclusions which had emerged from the comprehensive policy review begun a year earlier:

- immigrants do not "take jobs away from Canadians", but rather contribute to economic growth and job creation;
- there was a broad consensus among governments and in the private and voluntary sectors that immigration had been too low in recent years, and that moderate, controlled growth was desirable;
- there was a need to restore balance among the three chief streams by allocating most of the increase to the business and selected-worker components;
- such an increase must not be at the expense of the social and humanitarian streams; and
- the moderate, controlled increase would help to forestall projected population decline, but there was a need for a separate assessment of the linkage between immigration levels and future population characteristics.

The levels report also announced a second successive increase of 1,000 places for government-assisted refugees and the introduction of a funded management reserve to permit a positive response to unexpected demands during the year. The report also announced that a reference would be given to the Standing Committee in response to concerns which had been expressed about processing times for Family Class applicants; the Committee would be asked to assess ways in which these times might be reduced.

The demographic considerations taken into account were based on the concerns about future population size which had been signalled in the special report tabled five months previously. This chapter also noted that the report of the Macdonald Royal Commission stated that the determination of immigration levels involved careful calculations and firmly based economic and demographic models. The levels report also indicated that the second phase of the consultative process had confirmed the views which had been expressed during the first stage.

Instead of a general background paper, there were two documents accompanying the levels report. The first set out the changes to the immigrant selection criteria, which included the introduction of an Occupation factor based on a revised methodology to replace the former Occupational Demand factor, and the introduction of a Levels Control, or demographic, factor to assist in metering immigrant landings in the economic stream. Other initiatives comprised changes to the units of assessment ("points") awarded under various factors, a revision to the "bonus points" for Assisted Relatives, and a new pass mark.

The second accompanying document outlined the improvements being made to the business immigration component, including the creation of a new investor category, the replacement of provisional admission for some applicants with conditional admission, supporting the increased planning level with new promotional activity abroad, improved counselling techniques abroad, and providing business visas for visitors. Another innovation was giving all business applicants--entrepreneurs, self-employed persons, and investors--priority in processing at posts abroad second only to Family Class and refugee applicants.

Actual 1986 landings numbered 92,760. (There were an additional 6,569 landings resulting from an administrative review for backlogged in-Canada claimants to Convention refugee status.) The shortfall from the announced level was attributable mainly to the long lead times associated with a sharp reversal in direction for the program. It takes time to recruit and train additional visa officers and to allocate them among posts abroad. It also takes time to process immigration applications-- receiving needed documents such as birth and marriage certificates, arranging for medical examinations, and conducting background (character) checks. It should also be noted that

the great majority of immigrants do not leave their countries for Canada immediately after being issued an immigrant visa; they await the end of the school year, dispose of real estate, wind up or sell businesses, and attend to all the other details involved in moving permanently to a new country.

It is possible, therefore, to signal a dramatic upshift in immigrant landings, but the results of such a policy change take time to be realized. One senior immigration official likened the processing system to a steam engine, which requires that boilers be fuelled and heated well in advance of departure, in contrast to a gasoline engine, which is ready to provide power almost instantly. The chief values of the eighth levels were to signal that Canada's doors were once again open to newcomers and to announce the mechanisms which would--within less than two years, as it turned out--result in the desired higher levels.

**Continued expansion**

The ninth levels report, tabled in the fall of 1986 by the Hon. Gerry Weiner, Minister of State (Immigration), confirmed the global total of 115,000 to 125,000 for the second year of the two-year plan announced a year before, and provided component figures for 1987. Family Class landings were again forecast at 45,000 and the allocation for government-assisted refugees was again set at 12,000, but an increase in private sponsorships of 1,000 was estimated, for a total of 5,000. The planning range for humanitarian (special measures) landings was 5,000-8,000; 2,000 retiree landings were again planned for; and the business component was again identified as 4,000 principal applicants and 8,000 spouses and other accompanying dependants. In accordance with the announced policy of targetting the bulk of the increase at the economic stream, the planning range for selected workers was determined to be 17,000-20,000 for principal applicants and 17,000-21,000 for their spouses and other accompanying dependants.

The confirmation that the global total for 1987 would be 115,000-125,000 was accompanied by the statement that emphasis would be placed on achieving the high end of the announced range. The economic, social, and demographic reasons for continuing with the second year of the two-year plan were consistent with those which had been set out a year earlier.

The report announced two further changes in the selection system for Assisted Relatives and other Independent immigrants. The list of "open" occupations was adjusted by adding 32 groups deemed capable of absorbing immigrant workers under current and projected labour-market conditions and by deleting 13, for a total of 119 groups. Second, the units of assessment awarded under the Levels Control (demographic) factor were increased from five to the maximum of ten, to permit a higher number of eligible applicants to be accepted.

The chapter on business immigration noted that the start-up requirements for the expansion in business immigration--particularly the new investor category--involved the participation of provincial governments, and that the full effects of the innovations would not begun to be felt until 1987. Preliminary indications were, however, promising, since all provinces were by then participating. This chapter also identified further "fine-tuning" measures such as providing for conditional admission for investors similar to that already available to entrepreneurs.

The chapter on the Annual Refugee Plan was highlighted by noting the award of the Nansen Medal for 1986 to the people of Canada by the United Nations High Commissioner for Refugees. A chapter on the international contexts of immigration described Canada's participation, in May, 1986, in a conference on the future of migration convened by the Organization for Economic Co-operation and Development.

The consultations chapter, in recording continuing support for the policy of moderate, controlled growth in immigration levels, noted that two meetings had been held for representatives of national employer groups. The increased participation of academics in the consultative process was also recorded. A general growing awareness of the importance of the demographic aspects of immigration was reflected both in this chapter and in the chapter dealing with demographic considerations.

Actual landings in 1987 are projected, at this writing, to number 132,000 when final figures have been calculated. (This total is exclusive of an expected 16,000 landings under the special administrative review program for persons included in the backlog of in-Canada claimants to Convention refugee status.) The overfill of the announced planning figure was welcome for two reasons--it helped to alleviate the underfill recorded in 1986, the first year of the two-year plan, and it confirmed that the general direction of moderate, controlled growth in immigration levels was being realized.

**The benefits of growth**

The tenth Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels, tabled on October 30, 1987 by the Hon. Gerry Weiner, announced a continuation of the policy of moderate, controlled growth in immigration levels based on the success of the two-year (1986-1987) plan and on continued support for such a policy which was expressed during the annual consultations. The global planning range for 1988 was identified as 125,000 to 135,000. The main part of the increase was in the Family Class, with a forecast of 50,000 landings, or 5,000 more than had been expected for 1987. This increase demonstrated the government's often-reaffirmed commitment to family reunification as the cornerstone of immigration policy. It also reflected the upturn in Family Class applications flowing from improved economic conditions and the consequent removal of the restriction on selected workers, many of whom sponsor their family members remaining abroad.

The Annual Refugee Plan for 21,000 admissions incorporated an increase of 1,000 places for government-assisted refugees for a total of 13,000. On the basis of recent and current trends, the expected number of private sponsorships was revised upward by 1,000 for the second successive year for a total of 6,000. The Plan also included an estimate of 2,000 landings in Canada through the Refugee Status Advisory Committee, which processes the applications of in-Canada claimants to Convention refugee status. In addition to the planned figure of 21,000, some 3,000 to 6,000 humanitarian (special measures) landings were included in the global total.

Increases in the selected worker component also formed part of the 1988 planning range, incorporating levels of 18,000-21,000 principal applicants and 18,000-22,000 spouses and other accompanying dependants. Business immigration landings were planned at 4,000 principal applicants and 9,000 spouses and other accompanying dependants. About 2,000 retirees were again included in the total level.

The tenth levels report was notable for two other reasons--it included the government's response to certain recommendations concerning family immigration by the Standing Committee and announced two expansionary measures, and it provided a comprehensive account of the benefits of immigration.

The levels report tabled in the fall of 1985 had indicated that a reference would be given to the Standing Committee to look into Family Class processing times in response to some concerns which had been expressed by persons and organizations in the private and voluntary sectors. The Committee's ninth report, tabled in June, 1986, contained 59 recommendations on family immigration. The government's response, tabled in October that year, replied to most of the recommendations--many of which it adopted and implemented--but not to numbers 5-10, which required considerable consultation and detailed analysis owing to their far-reaching nature.

The immigration levels consultations in 1987 included intensive consideration of recommendations 5-10, including deliberations at a special meeting of the Canadian Ethnocultural Organization, a national "umbrella" group. The results of the consultations, combined with detailed analyses by the CEIC, shaped the government's response as set out in the tenth levels report. Two measures--which attracted widespread support after the report was tabled--were announced:

- Persons selected to immigrate to Canada, or who are sponsored by family members already in Canada, will now be able to include their sons and daughters 21 and over if these children have never been married.

- The immigrant selection system will be modified so that the "bonus" units of assessment ("points") awarded to married sons and daughters and to brothers and sisters will be increased from 10 to 15, resulting in further opportunities for these family members to qualify as Assisted Relatives.

The changes to the Family Class definition and to the immigrant selection system are expected to be in place by mid-1988, after all the requirements associated with making legislative and regulatory changes have been satisfied.

The tenth levels report also included a special chapter in which the benefits of immigration were identified and explained in response to the government's recognition of the need for an expanded program of public information about the nature and impacts of the immigration movement--a need which was also mentioned frequently during the annual consultations. The benefits listed in the chapter were described according to economic, demographic, social, humanitarian, cultural, and international impacts. Further public information initiatives have been introduced, particularly through a series of research reports and posters, and other types of measures are being developed.

The tenth levels report also contained an explanation of both the international and the Canadian demographic considerations which were taken into account. International immigration issues were set out in terms of migratory movements from the developing South to the developed North, the convergence of migration trends, and Canada's international role. Canadian population considerations again focussed on the impact of net immigration on the nation's future population size and age structure. It was expected that the final report of the Demographic Review, due on March 31, 1989, would help to shape, through its findings and recommendations, the direction of Canada's immigration policy in the 1990s.

## III. CONCLUSION

**Levels management**

Immigration levels have been determined and announced in accordance with Section 7 of the Immigration Act for a decade, and the resulting landings for the first nine of those years are now known. The management of the immigration program has, on the whole, been successful, as described in detail above and as summarized in tabular form in Appendix 1. The most significant variations between actual landings and announced levels occurred because of two unforeseen developments--the Indochinese refugee crisis and the severe economic downturn, which resulted, respectively, in some overfills and underfills.

**The effect of the refugee crisis**

Canada's speedy and generous response to the plight of refugees from Southeast Asia through the special Indochinese refugee "matching" program for 60,000 admissions in 1979 and 1980 meant that the announced levels for those years were exceeded. Landings in 1979 numbered 112,096 compared to the planning figure of 100,000; landings in 1980 numbered 143,117 compared to the planning figure of 120,000.

It may be concluded that the demonstration of Canada's compassionate and humanitarian tradition and the fulfillment of its international legal obligations respecting refugees--which comprise a stated objective of immigration policy as spelled out in the Act--took precedence over what could have been a narrow insistence upon numerical exactitude. To put it in another way, forward planning was made subject to actual events--as, indeed, most Canadians thought appropriate at the time.

**The effect of the recession**

The recession in the early 1980s resulted in underfilling the announced planning ranges in 1982 and 1983. Once again, forward planning yielded to actual events, in this instance double-digit unemployment rates. The restriction on selected workers resulted in 121,147 landings in 1982 compared with an announced planning range of 130,000-135,000. The full effect of the restriction in 1983 resulted in 89,157 landings compared with an announced planning range of 105,000-110,000.

Once again, there is no reason to be defensive about the differences. Responsiveness to the needs of Canada's economy is also cited in Section 3 of the Act as a stated objective of Canada's immigration policy, and regional labour market considerations are identified as one of the two subjects for federal-provincial levels consultations. It is also useful to recall that the Special Joint Committee of Parliament envisioned its proposed annual "target" as "an order of magnitude to be aimed at", recognizing that "the actual number of immigrants coming to Canada each year could vary somewhat from the target figure" (Report, p. 19).

**Reversing the direction**

The third period of significant variation (i.e., more than 5,000 over or under announced levels) occurred in 1986-1987. The 92,650 landings in 1986 were fewer than the announced planning range of 105,000-115,000; the approximate figure of 132,000 landings in 1987 was in excess of the planning range of 115,000-125,000. The shortfall in 1986 had a technical cause--the long lead time needed to fully implement a sharp upturn in levels. The overfill in 1987 was welcome because it both helped to alleviate the undershoot of 1986 and provided firm evidence that the program was responding to the government's stated policy direction.

**Planning and flexibility**

In the other years of the first planning decade (1981, 1984, 1985), actual landings varied only slightly from announced figures. These results--and, indeed, those for 1986 and 1987 when taken in context--demonstrate that volumetric management is not only desirable but also possible, and indeed capable of reasonably precise achievement. It is also fair to conclude that even the variations of 1979-1980 and 1982-1983 support the intent of the Special Joint Committee and the objectives of Canada's immigration policy as specified in the Act, since the Committee foresaw the need for flexibility and likelihood of some variation, and since the actual variations were in direct response to two of the stated policy objectives.

It also bears repeating that an announced immigration level does not constitute a target, quota, or ceiling, but is rather a planning range based upon broad consultation and upon the best analyses available at the time that it is determined. Projections of future economic or population variables are grounded in current trends; if trends change, so also do projections. It is not always possible to foresee future events, but that is no reason not to formulate the best possible planning instruments according to the available information.

**The demographic future**

Another of these objectives deserves some consideration at this point--that of supporting any demographic objectives identified by the federal government. Although none of the four federal governments in office since the Act was proclaimed to be in force in 1978 has articulated specific population goals, each has taken demographic considerations into account in determining future levels, and has described these considerations in the annual levels reports, as required by Section 7 of the Act. These considerations have, at times, involved a passive

acceptance of the likely demographic outcome of announced levels when such acceptance was based upon general satisfaction with then-current population projections. More recently, however, the projected population future is viewed as less attractive or acceptable. Such a perception led to the establishment of the Demographic Review. It would be premature at this time to anticipate the findings and recommendations of the Review, which is scheduled to present its final report to Cabinet by March 31, 1989, but it is not unlikely that immigration levels planning during the 1990s will reflect such findings and recommendations.

**The national future**

Immigration levels planning is an idea whose time had come when the new legislation was developed, introduced, and implemented. It is an exercise which has proven to be both desirable and workable during its first decade. It will continue to serve as a mechanism for ensuring that newcomers to Canada contribute to national growth and development in the future as they have in the past.

| ANNOUNCED AND ACTUAL LEVELS, 1979-1987 | | |
|---|---|---|
| **Year** | **Announced Level** | **Actual Landings** |
| 1979 | 100,000 | 112,096 |
| 1980 | 120,000 | 143,117 |
| 1981 | 130,000-140,000 | 128,618 |
| 1982* | 130,000-135,000 | 121,147 |
| 1983 | 134,000-144,000 | |
| 1984 | 130,000-145,000 | |
| 1983* | 105,000-110,000 | 89,157 |
| 1984 | 115,000-125,000 | |
| 1985 | 120,000-135,000 | |
| 1984* | 90,000- 95,000 | 88,239 |
| 1985 | 100,000-110,000 | |
| 1986 | 105,000-120,000 | |
| 1985 | 85,000- 90,000 | 84,302 |
| 1986** | 105,000-115,000 | 92,650*** |
| 1987 | 115,000-125,000 | 132,000 (est.)*** |

*Three-year plan, subject to annual review and adjustment.

**Two-year plan.

***Excludes 6,569 landings in 1986 and an estimated 16,000 landings in 1987 through an administrative review program for backlogged in-Canada claimants to Convention refugee status.

| HOW THE IMMIGRATION LEVEL AND ITS COMPONENTS ARE DETERMINED | |
|---|---|
| Total planning range | Decision of the federal government following consultation and analysis. |
| Component | How Determined |
| Family Class | Estimate of landings based on current trends of applications. |
| Convention refugees and members of Designated Classes | Government-assisted admissions through Annual Refugee Plan based on consultation and on funding for settlement. Estimate of private sponsorships based on current trends. |
| Special measures | Estimate based on current and expected situations in various countries and world areas. |
| Business immigrants (entrepreneurs, self-employed persons, and investors) | Planning goal based on recruitment and selection trends. |
| Retirees | Estimate based on current trends. |
| Assisted Relatives and Other Independent immigrants | Residual derived by subtracting planning figures for other components from total planning range. |

NOTES:

Selected workers are defined as principal applicants in the Assisted Relatives and Other Independent Immigrants categories who are destined to the labour force. The definition excludes persons admitted under special humanitarian programs, except for domestic (household service) workers and persons destined to family businesses. The definition also excludes those whose country of last permanent residence was one of the countries in Eastern Europe or Indochina, or El Salvador or Cuba.

Selected workers are chosen according to the immigrant selection criteria ("points system"), which include labour-market factors. "Bonus" units of assessment ("points") are awarded to Assisted Relatives for kinship with assisting family members already in Canada. These workers are destined either to one of the "open" occupational groups (which are assigned numerical targets), or to some form of arranged employment.

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Immigration

# Planification des niveaux d'immigration: La première décennie

**H.G. Howith**
**Emploi et**
**Immigration Canada**

Mars 1988

**Élaboration de la politique**

**Élaboration de la politique et du programme**
**Immigration**

Canada

Document de travail démographique n° 7

# Planification des niveaux d'immigration: La première décennie

**H.G. Howith**
**Emploi et**
**Immigration Canada**

Mars 1988

**Élaboration de la politique**

**Élaboration de la politique et du programme**
**Immigration**

Les opinions exposées dans ce document sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles d'Emploi et Immigration Canada.

WH-5-117

TABLE DES MATIÈRES


| | Page |
|---|---|
| **I. LA GESTION DES NIVEAUX D'IMMIGRATION** | **1** |
| Objet | 1 |
| La conjoncture économique | 2 |
| Le contexte social | 2 |
| La situation démographique | 3 |
| Le Livre vert | 3 |
| Le Comité mixte spécial | 4 |
| La formule actuelle | 7 |
| Les dispositions de l'article 7 | 8 |
| Conclusion | 9 |
| **II. LES NIVEAUX PRÉVUS ET LE NOMBRE D'IMMIGRANTS ADMIS, DE 1979 A 1988** | **10** |
| Les débuts | 10 |
| Le deuxième rapport | 11 |
| Les innovations pour 1981 | 14 |
| La planification pluriannuelle et par composantes | 15 |
| Récession et diminution | 18 |
| Maintien de la limitation | 22 |
| Réévaluation et révision | 25 |
| Le rapport spécial | 28 |
| Augmentation modérée et contrôlée | 31 |
| Augmentation régulière | 35 |
| Les avantages de l'augmentation | 37 |
| **III. CONCLUSION** | **41** |
| La gestion des niveaux | 41 |
| Les répercussions de la crise des réfugiés | 41 |
| L'incidence de la crise économique | 42 |
| Relèvement de la courbe | 42 |
| Planification et flexibilité | 43 |
| L'avenir sur le plan démographique | 44 |
| L'avenir du Canada | 44 |

**APPENDICES**

1. Niveaux annoncés et niveaux réels, de 1979 à 1987
2. La détermination du niveau et des composantes du mouvement

## I. LA GESTION DES NIVEAUX D'IMMIGRATION

### Objet

Le mandat de planifier et d'annoncer les niveaux d'immigration futurs est énoncé à l'article 7 de la Loi sur l'immigration de 1976 :

> "Le Ministre, après avoir consulté les provinces sur l'aspect régional des besoins démographiques et de la situation du marché du travail, ainsi que toutes autres personnes, organisations, et institutions qu'il juge appropriées, dépose devant le Parlement, au plus tard le soixantième jour précédant le début de chaque année civile ou, si le Parlement ne siège pas, au plus tard le quinzième jour de la séance subséquente, un rapport indiquant
>
> a) le nombre d'immigrants que le gouvernement canadien juge opportun d'admettre durant une période déterminée;
>
> b) la manière dont les considérations démographiques ont été prises en ligne de compte pour fixer ce nombre."

L'objet du présent document est de jeter un regard sur la première décennie (1979-1988) pendant laquelle on a planifié les niveaux d'immigration, en comparant les niveaux annuels annoncés et le nombre d'immigrants effectivement admis chaque année pendant cette période de même qu'en retraçant l'évolution du processus de planification. Il semble utile de préciser d'abord les raisons pour lesquelles on a commencé à planifier les niveaux d'immigration.

Au cours des vingt dernières années, les gouvernements fédéraux qui se sont succédés ont reconnu que l'immigration au Canada avait une incidence importante sur trois choses : la conjoncture économique, le contexte social et la situation démographique. Ainsi, les besoins du marché du travail, la réunion des familles de même que la taille, le taux de croissance, la

structure ainsi que la composition de la population future ont joué un rôle déterminant dans la planification des niveaux d'immigration.

**La conjoncture économique**

La création, en janvier 1966, d'un ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration témoignait de la nécessité de moderniser la politique concernant la main-d'oeuvre et les services d'emploi et de les lier plus étroitement à la politique d'immigration. Le nouveau ministère était donc constitué du Service national de placement, de certaines composantes du ministère du Travail ainsi que du Service d'immigration, qui avait été intégré à l'ancien ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Par la suite, soit en 1977, le fusionnement de l'ancienne Commission d'assurance-chômage et du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration a donné la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et le Ministère actuels; et les programmes concernant la main-d'oeuvre, l'emploi, l'immigration et le Régime d'assurance-chômage relèvent donc tous depuis d'une même organisation cadre. Le regroupement de ces politiques et programmes "sous un même toit" visait en partie à faciliter la planification, compte tenu de la nécessité reconnue de planifier l'immigration en tenant compte des besoins du marché du travail.

**Le contexte social**

L'incidence de l'immigration sur le contexte social était aussi considérée comme importante, étant donné que la réunion des familles constituait depuis déjà longtemps un des principaux objectifs du Programme d'immigration. Selon l'ancienne législation, les membres de la famille immédiate encore à l'étranger pouvaient rejoindre leurs proches parents déjà au Canada à titre de membres de la catégorie des personnes parrainées, tandis que les membres de la famille éloignée avaient la possibilité de venir s'établir au Canada en vertu des dispositions régissant la catégorie des parents nommément désignés. (Ces termes ne sont plus utilisés, ayant été remplacés respectivement par les

expressions "catégorie de la famille" et "parents aidés"). Le Canada favorise en outre l'unité de la famille en autorisant les conjoints et autres personnes à charge des requérants principaux, qui sont en bonne santé et de bonne vie et moeurs, à venir s'établir sur son territoire.

**La situation démographique**

Au début des années 1970, on s'est rendu compte qu'il fallait aussi, dans la planification de l'immigration au Canada, tenir compte de la situation démographique future. L'explosion démographique de l'après-guerre était maintenant chose du passé et le taux de fécondité au pays était inférieur au taux de renouvellement de la population; l'immigration apparaissait donc comme le moyen de déterminer, en fonction des besoins, la taille, le taux de croissance, la structure et la composition de la population canadienne future.

On craignait aussi à ce moment-là que d'importants mouvements d'immigration non contrôlés entraînent un accroissement de la population supérieur à la capacité "d'absorption" du pays, au regard surtout des ressources et de l'environnement. Le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration d'alors a donc été désigné principal organisme fédéral chargé de la politique démographique, en grande partie en raison du lien qui existe entre l'immigration et les questions démographiques.

**Le Livre vert**

Un extrait tiré du chapitre 1er du premier document du Livre vert de 1974 sur la politique de l'immigration se rapporte à une discussion explicite sur l'existence de ce lien :

> Si les Canadiens veulent que la politique d'immigration serve à orienter la croissance démographique vers une voie déterminée, le Programme d'immigration doit alors être adapté de manière à permettre une planification progressive sûre en ce qui a trait au nombre d'immigrants que le Canada accueille (p. 8).

Les auteurs du Livre vert proposent quatre options pour la gestion de la taille et de la composition du mouvement d'immigration du chapitre 3 de ce même document : (i) "garder le mode actuel (d'alors) de répartition des ressources à l'étranger...", (ii)" axer le programme beaucoup plus énergiquement ... sur les objectifs économiques et les objectifs du marché du travail", (iii) "fixer et faire connaître des objectifs précis concernant le nombre de visas pouvant être délivrés chaque année, sur une base globale à l'échelle régionale et peut-être même bureau par bureau", (iv) "établir chaque année pour l'ensemble du mouvement d'immigration, un plafonnement global spécifiant les priorités à observer pour la délivrance de visas aux différentes catégories d'immigrants compris dans ledit plafonnement (pp. 48-50). On fait remarquer dans ce document que chacune des options proposées présente des avantages et aussi des inconvénients et qu'aucune ne constitue une solution idéale: enfin, qu'elles sont présentées pour favoriser et faciliter l'examen de l'éventail des solutions possibles et le débat sur la question. (p. 52).

**Le Comité mixte spécial**

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration recommandait, dans le rapport qu'il a déposé au Parlement en 1975 :

> ...qu'à l'avenir l'immigration soit considérée comme un élément centre d'une politique démographique nationale, et qu'on rajusterait de temps à autre pour aboutir à un accroissement démographique équilibré, compte tenu de l'évolution des conditions et des besoins économiques, ce qui signifie un nouvel engagement des pouvoirs publics à planifier la formulation des objectifs en matière d'immigration...(paragr. 19).

Le Comité recommandait aussi :

> ...que le système actuel d'immigration qui permet l'entrée en tant qu'immigrant de tous ceux qui répondent à certains critères quel qu'en soit le nombre, fasse place à un système plus élaboré, capable de régulariser le courant total. Cependant, ce système proposé tout en restreignant les nombres, doit le faire de façon juste, non discriminatoire, efficace et pratique" (paragr. 29).

La méthode recommandée par le Comité pour réaliser la "régularisation du flot d'immigrants pour assurer une croissance démographique équilibrée" consistait à fixer un objectif annuel et trouver une méthode permettant de déterminer cet objectif et de s'y conformer (paragr. 45). Le Comité avait conclu que l'objectif serait fixé d'après des indicateurs démographiques et économiques et que le Ministre proposerait ensuite un niveau annuel après avoir consulté les provinces. Le niveau proposé devait pouvoir "faire l'objet d'un examen de la part du Parlement", ce qui pourrait se faire si le ministre de l'Immigration proposait un "objectif" au Parlement sous la forme d'une résolution qui serait renvoyée au Comité permanent de la main-d'oeuvre et de l'immigration "à qui le Ministre fournirait des explications quant à la détermination de l'objectif, fournirait un compte rendu des résultats de l'année précédente ainsi que d'une projection des niveaux d'immigration proposés portant sur une période de trois à cinq ans"(paragr. 48).

Le Comité mixte spécial estimait que l'objectif annuel devrait être déterminé en soustrayant le nombre probable de candidats parrainés (aujourd'hui les membres de la catégorie de la famille) du total à atteindre; "on obtiendrait ainsi le chiffre maximal des candidats indépendants admissibles dans l'année". Le Comité estimait que le nombre de réfugiés étant imprévisible, il ne faudrait pas tenir compte de ces derniers dans le processus de détermination des niveaux d'immigration (paragr. 49).

Selon le Comité, "ce système d'objectif et de plafond se révélerait souple et maniable". Le Comité avait imaginé une liste d'attente de candidats admissibles dont chacun se verrait désigner une place sur cette liste et connaîtrait approximativement sa date d'entrée au Canada; chaque trimestre, on accueillerait un quart du nombre total de ces immigrants "afin d'en répartir l'entrée"(paragr. 50).

Le Comité voyait l'objectif prévu pour une année comme "un ordre de grandeur, un but à atteindre", mais comme il est difficile de connaître à l'avance le nombre exact d'immigrants parrainés au cours d'une année donnée, le Comité prévoyait que "l'objectif pourrait être dépassé ou n'être pas atteint". Un plafond serait fixé et respecté à l'égard des immigrants indépendants, tandis que le nombre des immigrants parrainés ne serait pas limité. "Toute personne admissible aurait le droit d'entrer immédiatement." Le nombre de réfugiés accueillis au cours d'une année donnée serait déterminé par le gouvernement au pouvoir "dont la décision serait fonction de la situation dans le pays en cause et de la capacité d'absorption du Canada à ce moment-là". "Ainsi, chaque année, on pourrait observer des écarts entre l'objectif et le nombre réel d'immigrants entrés au Canada" (paragr. 51).

Les avantages que présentait le fait de fixer des objectifs et des plafonds sont précisés dans le rapport du Comité : la stabilité associée à une certaine souplesse permettant de s'adapter aux changements économiques, l'équité face "aux problèmes profondément humains qui sont liés au contrôle de l'immigration en fondant sur des critères susceptibles d'examen par le public, une contribution à la planification..."car on pourrait supposer que tous les immigrants indépendants autorisés à entrer au cours d'une année, se présenteront" (paragr. 52).

Le Comité s'est alors penché sur la question d'un système d'attribution des places aux immigrants indépendants compris dans le plafond proposé. Il a envisagé diverses possibilités, comme l'attribution des places selon l'ordre des demandes reçues, un plafond égal par pays, un plafond

différent par pays selon sa population et l'attribution de priorités selon le nombre de points reçus. Le Comité a finalement recommandé d'"admettre les immigrants selon le principe du premier arrivé, premier servi" et, comme on s'était plaint à lui de la répartition inégale des bureaux d'immigration dans le monde, le Comité a exprimé son inquiétude que cette répartition ne soit pas telle qu'elle crée une discrimination de facto (paragr. 53-54).

**La formule actuelle**

La formule adoptée après l'entrée en vigueur, le 10 avril 1978, de la Loi sur l'immigration a été celle de l'établissement d'un niveau d'immigration total pour deux années à la fois et ensuite celle de l'établissement d'une fourchette de planification. Ni le niveau global, ni la fourchette de planification n'ont constitué un objectif, un quota ou un plafond. Au fil de l'évolution de la planification par composantes,la fourchette pour l'ensemble du mouvement était établie par l'addition des volumes prévus pour chaque composante. Plus récemment, la composante des travailleurs sélectionnés a été déterminée en soustrayant du maximum de la fourchette approuvée le nombre total prévu d'immigrants à admettre dans chaque catégorie. (Voir l'appendice 2). Par conséquent, la formule actuelle ressemble un peu à la formule proposée par le Comité mixte spécial, qui prévoyait un plafond pour les immigrants indépendants devant correspondre au nombre résiduel après estimation du nombre probable d'immigrants parrainés. La seule différence entre les deux formules est que celle du Comité mixte spécial ne comptait dans le niveau total que deux catégories d'immigrants : celle des immigrants parrainés et celle des immigrants indépendants. La formule actuelle comprend la catégorie de la famille (autrefois la catégorie des personnes parrainées), les immigrants indépendants, les réfugiés au sens de la Convention et les membres des catégories désignées. Parmi les immigrants indépendants, on compte les parents aidés, les retraités, les gens d'affaires immigrants (les entrepreneurs, les travailleurs autonomes et, depuis le 1er janvier 1986, les investisseurs) et d'autres requérants indépendants. Le Comité mixte spécial avait estimé que les mouvements de réfugiés étaient trop imprévisibles pour

être comptés dans le niveau global proposé, mais grâce au Plan annuel concernant les réfugiés mis au point vers la fin de 1978, le nombre de réfugiés à admettre pour des considérations d'ordre humanitaire est maintenant établi, une année à la fois, et inclus dans la fourchette de planification globale.

**Les dispositions de l'article 7**

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, l'établissement des niveaux d'immigration a été effectué en vertu des dispositions de l'article 7 de la Loi, comme il a déjà été mentionné. Voici quelles sont ces dispositions :

- que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada consulte les gouvernements provinciaux sur l'aspect régional des besoins démographiques et de la situation du marché du travail avant que le gouvernement fédéral détermine le niveau d'immigration futur;

- que le ministre ait la possibilité de consulter toutes autres personnes, organisations et institutions des secteurs privé et bénévole qu'il juge appropriées;

- que le niveau d'immigration futur déterminé par le gouvernement fédéral
soit annoncé chaque année dans un rapport au Parlement;

- que le rapport sur le niveau annoncé précise la manière dont les considérations démographiques ont été prises en ligne de compte pour fixer ce nombre.

Des précisions sur chacune de ces dispositions sont nécessaires.

L'obligation de consulter les gouvernements provinciaux découle directement du fait que l'immigration est, du point de vue constitutionnel, une responsabilité assumée conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, avec primauté du Parlement du Canada. Cette disposition cadre en outre avec un autre des objectifs de la politique d'immigration canadienne énoncé à l'article 3 de la Loi, objectif qui reconnaît la nécessité "de stimuler le développement d'une économie

florissante et (d')assurer la prospérité dans toutes les régions du pays".

La disposition précisant que le Ministre peut consulter des particuliers et des groupes des secteurs privé et bénévole reconnaît l'importance de la question de l'immigration pour bon nombre de groupes aux intérêts divers, entre autres, les employeurs, les travailleurs, les communautés ethnoculturelles, les groupes offrant des services d'établissement, les groupes voués à la cause des réfugiés et les organismes d'aide. Bien que cela ne soit pas obligatoire, des consultations sont menées depuis 1980 et prennent de plus en plus d'ampleur avec les années.

La disposition stipulant que les niveaux futurs soient annoncés chaque année reprend le point de vue du Comité mixte spécial : "il est nécessaire que la proposition gouvernementale puisse faire l'objet d'un examen de la part du Parlement" (paragr. 48 du rapport du Comité au Parlement). La disposition précisant qu'il faille indiquer la manière dont les considérations démographiques ont été prises en ligne de compte pour fixer le niveau reconnaît l'incidence de l'immigration non seulement sur l'économie du pays, mais aussi sur les caractéristiques de sa population future.

**Conclusion**

Le processus d'établissement des niveaux d'immigration a évolué à mesure que l'on reconnaissait de plus en plus l'importance que revêtait l'immigration non seulement au regard de la situation du marché du travail et de l'économie en général, mais aussi en ce qui concerne la population canadienne future. Par le passé, les niveaux d'immigration ont subi des fluctuations erratiques qui reflétaient les conditions économiques, et surtout les emplois disponibles. Les arguments en faveur du remplacement d'un système sans planification par un système fondé sur le contrôle des mouvements d'immigration étaient suffisamment solides pour persuader les élus de tous

les partis politiques, de même que des Canadiens concernés du secteur privé, du secteur bénévole et du monde de l'enseignement, qu'il était devenu nécessaire de mettre en place une structure officielle pour assurer un tel contrôle dans le cadre d'une politique et d'un programme d'immigration adaptés aux besoins du jour. Les résultats de la première décennie pendant laquelle on a planifié les niveaux d'immigration sont examinés dans la deuxième partie du présent document.

## II. LES NIVEAUX PRÉVUS ET LE NOMBRE D'IMMIGRANTS ADMIS DE 1979 À 1988

### Les débuts

Le premier rapport sur les niveaux d'immigration a été déposé à la Chambre des communes en octobre 1978 par l'ancien ministre de l'Emploi et de l'Immigration, M. Bud Cullen. Dans ce rapport, on proposait un niveau de planification de 100 000 immigrants pour 1979, mais aucun niveau n'était précisé pour les composantes du mouvement. On avait choisi une période de planification d'un an parce qu'on ne connaissait pas encore précisément tous les effets de la nouvelle Loi et du Règlement et que le fédéral et les provinces devaient, comme on le disait, analyser davantage leurs besoins démographiques au cours de l'année suivante. Le fait que le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration n'avait pas encore amorcé ses travaux a constitué une autre des raisons données pour cette période de planification d'un an; à cette époque, le Conseil était considéré comme l'organisme approprié pour mener des consultations auprès de groupes non gouvernementaux autres que les organismes qui s'occupaient des réfugiés. Au cours de cette première année, on s'est limité à consulter les gouvernements provinciaux (comme cela a aussi été le cas la deuxième année).

On n'avait alors pas considéré comme important l'effet démographique du niveau annoncé. Le rapport précisait que le gouvernement avait accepté la recommandation du Comité spécial mixte, recommandation selon laquelle l'immigration brute ne devait pas être inférieure à 100 000 par

année; on estimait alors que l'émigration s'élèvait à 40 000 et qu'une immigration nette de 60 000 prévue pour 1979 représenterait deux dixièmes de un pour cent de la population canadienne de l'époque. On prévoyait qu'en l'an 2001 cette population serait de 27 ou 28 millions. On voulait explorer les façons dont l'immigration pourrait servir à améliorer la répartition de la population au Canada.

Ce premier rapport contenait aussi un chapitre sur les tendances démographiques à l'échelle internationale et au Canada, y compris des projections démographiques pour le Canada, et un bref examen de l'effet de l'immigration sur la répartition et la structure de la population canadienne. Dans un autre chapitre semblable, on examinait de façon générale les effets de l'immigration sur le marché du travail. Enfin, le rapport contenait un chapitre sur les dernières tendances concernant le programme, y compris un résumé des consultations fédérales-provinciales.

En 1979, le nombre réel d'immigrants s'est élevé à 112 096. L'excédent était attribuable au programme spécial mis en oeuvre au moment de l'exode des "réfugiés de la mer" (et des autres réfugiés) indochinois. Cet exode a constitué un exemple dramatique du caractère imprévisible de la situation internationale pour ce qui concerne les réfugiés. Lorsqu'il s'est rendu compte de l'ampleur du mouvement en Asie du Sud-Est, le gouvernement fédéral a réagi au printemps et au début de l'été de 1979 en augmentant à diverses reprises le nombre d'immigrants prévu pour porter jusqu'à 50 000 de nombre de réfugiés (augmenté plus tard à 60 000) pour le second trimestre de 1979 et toute l'année 1980. Il s'agissait d'un mouvement spécial : pour chaque réfugié parrainé par le secteur privé, le gouvernement en parrainait un autre.

**Le deuxième rapport**

Le programme spécial de 18 mois pour les réfugiés indochinois a eu un effet sur le niveau annoncé pour 1980. Dans le deuxième rapport sur les niveaux

déposé à l'automne de 1979 par le ministre de l'époque, M. Ron Atkey, on prévoyait l'admission de 120 000 immigrants pour 1980, dont environ 27 000 réfugiés de l'Asie du Sud-Est. En outre, le gouvernement y annonçait son intention de rétablir l'équilibre entre les catégories d'immigrants pour tenir compte des souhaits exprimés en ce sens par certains gouvernements provinciaux et parce que lui-même souhaitait augmenter la proportion des immigrants sélectionnés en fonction de critères économiques par rapport à ceux qui était admis selon le principe de la réunion des familles. Cependant, ce rééquilibrage devait se faire sans mettre de côté le principe des "Canadiens d'abord" lorsqu'il s'agissait de combler des postes vacants au Canada, car des travailleurs étaient sélectionnés à l'étranger en fonction de critères économiques pour fournir au marché du travail canadien les compétences dont il avait besoin.

La principale innovation du deuxième rapport a été un chapitre consacré au programme concernant les réfugiés, chapitre dans lequel était exposée l'évolution du plan annuel concernant les réfugiés en vertu duquel sont admis régulièrement la plupart des réfugiés au Canada. Le premier plan, élaboré à la fin de 1978, "avait pour objectif l'accueil de 10 000 réfugiés en 1979, dont 5 000 Indochinois, 2 300 Européens de l'Est, 500 Sud-Américains et 200 réfugiés au sens de la Convention venant d'autres régions du monde, ainsi qu'une réserve d'urgence (par la suite accordée aux Indochinois) de 2 000 personnes" (p. 22). Le nombre de réfugiés parrainés par le secteur privé (les bénévoles) devait être compris dans le niveau annuel d'immigration.

Dans ce deuxième rapport, on trouvait également des chapitres sur l'immigration et la population, l'immigration et le marché du travail et les tendances de l'immigration en 1978 et 1979. On y résumait aussi les résultats des consultations fédérales-provinciales en matière d'immigration. Le chapitre sur le marché du travail comprenait une prévision de l'évolution de l'économie de 1980 à 1985 et de la capacité d'absorption de travailleurs immigrants par le marché du travail au cours de cette période. On estimait

que, pour chaque année où l'immigration nette augmenterait de 25 000 au cours des années 1980, la croissance annuelle moyenne de la population active s'accroîtrait d'environ un dixième de point de pourcentage. "C'est dire qu'environ 14 000 emplois devront être créés tous les ans pour veiller à ce que l'immigration n'ait aucune répercussion sur le taux de chômage" (p. 17). L'immigration devait par contre apporter "une petite contribution à la croissance économique à long terme", remédier aux pénuries de travailleurs, créer une demande additionnelle de biens et de services et procurer des avantages immédiats et à plus long terme en raison de l'admission d'entrepreneurs.

Dans les considérations d'ordre démographique du deuxième rapport, on notait que la moyenne annuelle de l'immigration brute de 1961-1962 à 1978-1979 s'était élevée à 145 000, l'immigration nette moyenne étant d'environ 63 000. Au cours de cette période, l'immigration nette avait fluctué considérablement. Le gouvernement notait que l'immigration nette jouerait un rôle de plus en plus important dans la croissance démographique du Canada (si le taux de fécondité n'augmentait pas) et énonçait sa position de la façon suivante :

"Comme le gouvernement fédéral a décidé de limiter, à moyen terme, l'immigration nette, la croissance démographique extrêmement lente sera tributaire des fluctuations du taux de fécondité; quoiqu'il en soit, les effets démographiques seront négligeables" (p. 32).

Le nombre réel d'immigrants admis en 1980 s'est élevé à 143 117; l'excédent était surtout attribuable au nombre de réfugiés qui avait été d'un peu plus de 40 000. (On avait prévu pour l'Indochine seulement environ 27 000 réfugiés.) En outre, on constatait des augmentations pour la catégorie de la famille (hausse de plus de 4 000 par rapport à 1979) et pour celle des immigrants indépendants (hausse de plus de 12 000).

**Les innovations pour 1981**

Le troisième rapport sur les niveaux présenté à l'automne de 1980 par le ministre de l'époque, M. Lloyd Axworthy, annonçait un certain nombre d'innovations. Le niveau d'immigration pour l'année suivante était présenté pour la première fois comme étant une fourchette et non plus un simple chiffre; le gouvernement signalait son intention d'adopter un cycle de planification de trois ans comportant un réexamen et des ajustements annuels. Pour la première fois, on y rapportait le résultat de consultations menées auprès d'organismes non gouvernementaux. On prévoyait l'admission des réfugiés en répartissant l'objectif total entre les régions du monde, et on traitait de questions comme les programmes d'établissement et une révision administrative des pratiques et procédures.

On prévoyait pour 1981 un niveau qui se situerait entre 130 000 et 140 000 parce qu'on considérait qu'il faudrait augmenter modérément l'immigration en raison de "méga-projets" qui nécessiteraient le recrutement à l'étranger de certains travailleurs en pénurie au Canada. Toutefois, la politique des "Canadiens d'abord" était affirmée à nouveau. La seule composante pour lesquelles des chiffres étaient donnés était celle des réfugiés parrainés par le gouvernement (16 000) et par le secteur privé (environ 5 000).

On considérait que, selon des projections, l'effet démographique du niveau annoncé pour 1981 se traduirait en 2001 par une population dont la taille correspondrait aux "préférences énoncées par des organismes tels le Conseil des sciences du Canada et le Comité mixte parlementaire spécial sur la politique d'immigration" (p. 36). On ne prévoyait aucune répercussion importante du niveau sur la répartition ou la composition de la population.

En plus de résumer les vues des provinces sur l'immigration tout en mentionnant explicitement les objectifs de certaines provinces, le troisième rapport présentait un compte rendu des consultations menées auprès

d'organismes qui ne s'occupaient pas spécialement des réfugiés dans les secteurs privés et bénévoles, consultations qui avaient débuté en 1980, ainsi que les résultats de consultations élargies menées la même année auprès de groupes qui s'occupaient des réfugiés.

L'idée d'adopter l'année suivante un cycle de planification à moyen terme (trois ans) pour les niveaux d'immigration était reliée aux études qui seraient bientôt terminées sur les besoins du marché du travail au cours des années 1980. (Dans un cas, il s'agissait d'une étude du Parlement dirigée par M. Warren Allmand et, dans un autre cas, d'une étude menée par un groupe de travail de fonctionnaires sous la direction de M. David Dodge.) Entretemps, les projections relatives à la demande de main-d'oeuvre dans le rapport mettaient l'accent sur les besoins que créeraient des "mégaprojets", particulièrement dans l'Ouest canadien. Cependant, on estimait à cette époque que la croissance de l'emploi pour les quelques années à venir serait modeste et qu'il était essentiel que le mouvement d'immigration compte avant tout des personnes capables de combler les postes pour lesquels leurs compétences étaient recherchées (p. 20).

En 1981, le nombre réel d'immigrants admis s'est élevé à 128 618, soit un écart de seulement 1,1 % par rapport à la limite inférieure de la fourchette annoncée. Pour la première fois depuis que les niveaux étaient planifiés et annoncés chaque année, il n'y avait pas eu d'admission massive d'immigrants pour des raisons imprévues étant donné que le programme spécial pour les réfugiés indochinois s'était terminé vers la fin de 1980.

**La planification pluriannuelle et par composante**

Dans le quatrième rapport sur les niveaux déposé par le ministre Lloyd Axworthy à l'automne de 1981, on annonçait l'introduction d'une formule de planification à moyen terme, formule dont il avait été question l'année auparavant. Le rapport présentait aussi une approche par composante de la

planification globale selon les trois grands objectifs de l'immigration -- à caractère social (réunion des familles), à caractère économique (marché du travail) et à caractère humanitaire (réfugiés et membres des catégories désignées). Toutefois, les seuls niveaux annoncés pour des composantes étaient ceux des travailleurs sélectionnés* et des réfugiés.

Selon ce plan de trois ans, les niveaux annoncés étaient des fourchettes de 130 000 à 135 000 immigrants pour 1982, de 134 000 à 144 000 pour 1983 et de 130 000 à 145 000 pour 1984; ces fourchettes seraient révisées chaque année et, au besoin, ajustées. La fourchette de planification de 20 000 à 25 000 travailleurs sélectionnés n'était pas liée à une année en particulier, mais plutôt établie en fonction du rapport (Dodge) du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail qui avait dit qu'on devrait disposer d'une marge de manoeuvre suffisante pour admettre ce nombre de travailleurs et traiter leurs cas. On reconnaissait que le mouvement des travailleurs sélectionnés pouvait varier considérablement d'une année à l'autre selon l'offre et la demande. Quant à la composante des réfugiés, on avait fixé le niveau que pour une seule année (1982) en raison du caractère imprévisible des mouvements de réfugiés à l'échelle internationale; on avait fixé le nombre de réfugiés qui seraient parrainés par le gouvernement à 14 000, soit 2 000 de moins que pour 1981.

Ce rapport, le plus volumineux à ce jour, comprenait des chapitres sur les consultations, l'immigration et le marché du travail, les réfugiés, les tendances relatives à l'immigration et à la population et un premier chapitre où traitait un peu de tout et intitulé "Nouvelles orientations du Programme d'immigration". On exposait, entre autres, l'approche par composante.

---

*Par travailleurs sélectionnés, on entend les requérants principaux dans la catégorie des parents aidés et dans celle des autres immigrants indépendants, requérants qui comptent se joindre à la population active. Cette définition exclut les personnes admises dans le cadre de programmes spéciaux à caractère humanitaire, les employés de maison (domestiques) et les personnes qui travailleront dans une entreprise familiale. En outre, sont exclus de cette définition les immigrants dont le dernier pays de résidence permanente était un pays d'Europe de l'Est ou d'Indochine ou encore le Salvador ou Cuba.

On définissait trois "courants" d'immigration : à caractère social (réunion des familles), à caractère humanitaire (réfugiés), à caractère économique (marché du travail), chacun de ces courants correspondant aux objectifs de la politique d'immigration. On décrivait aussi toute une gamme d'initiatives, et on présentait une perspective internationale en comparant l'expérience du Canada avec celle d'autres pays qui accueillaient des immigrants. Le gouvernement indiquait aussi son intention de réduire l'arriéré des demandes de la catégorie de la famille dans les bureaux à l'étranger.

Dans le chapitre sur les consultations, on signalait un élargissement du processus. Tous les bureaux régionaux de la CEIC organisaient des réunions pour les groupes régionaux, locaux et communautaires et assuraient la liaison avec les ministères provinciaux concernés. On étendait aussi les consultations à l'échelle nationale à toute une gamme d'organisations d'employeurs et d'employés. Le chapitre en question présentait les résultats de ces consultations et de celles menées auprès des gouvernements provinciaux.

Le principal élément du chapitre sur le marché du travail était un compte rendu des recommandations en matière d'immigration présentées par le Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail. Ce groupe d'étude proposait une augmentation du nombre d'immigrants qui auraient un emploi réservé et un système simplifié pour répondre rapidement aux besoins des employeurs qui seraient autorisés à recruter à l'étranger. Tel qu'il a été mentionné ci-dessus, le groupe d'étude pensait qu'on devrait avoir une marge de manoeuvre pour prévoir l'admission de 20 000 à 25 000 travailleurs sélectionnés chaque année.

Dans le chapitre sur les tendances en matière d'immigration et de population, on donnait les considérations démographiques dont il avait été tenu compte pour établir ce plan de trois ans. Encore une fois, on prévoyait qu'au tournant du siècle la population serait de 27 ou 28 millions si le taux de fécondité (peu élevé) et l'émigration annuelle alors estimée à 75 000 demeuraient stables. "De l'avis de tous les ordres de gouvernement, c'est ce qui devrait se produire, et les parties concernées semblent de plus en plus décidées à rajuster leur tir en fonction de ces données" (p. 48). On considérait que la planification pluriannuelle faciliterait la planification des provinces pour ce qui concernait le marché du travail et les services sociaux.

Les niveaux planifiés pour la période de trois ans, soit de 1982 à 1984, étaient caractérisés par une souplesse de plus en plus marquée, c'est-à-dire par des fourchettes qui allaient en s'élargissant. Ainsi, l'écart de la fourchette était de 5 000 en 1982, de 10 000 en 1983 et de 15 000 en 1984.

En 1982, le nombre réel d'immigrants admis s'est élevé à 121 147. Ce manque de 9 000 était attribuable dans une large mesure à une restriction à l'admission des travailleurs sélectionnés imposée le 1er mai 1982 par suite de l'augmentation du taux de chômage au moment de la récession économique qui avait débuté vers la fin de 1981. Selon cette restriction, seuls étaient admissibles les travailleurs qui avaient un emploi réservé. (Un emploi réservé doit être approuvé par un Centre d'Emploi du Canada; une telle approbation n'est accordée que si l'employeur prouve qu'aucun Canadien ne peut combler le poste en question ou qu'aucun ne peut être formé assez rapidement.)

**Récession et diminution**

La récession grave et prolongée qui a duré de 1982 à 1984 a entraîné une diminution importante des niveaux prévus ainsi que du nombre réel

d'immigrants admis, étant donné que la restriction qui visait les travailleurs sélectionnés a continué de s'appliquer. Dans le cinquième rapport sur les niveaux d'immigration déposé à l'automne de 1982 par le ministre Lloyd Axworthy, on annonçait que les niveaux prévus pour 1983 et 1984 avaient été révisés à la baisse. On annonçait aussi le niveau pour 1985 pour maintenir le cycle de planification de trois ans.

Le niveau pour 1983, de 134 000 à 144 000, tombait à une fourchette de 105 000 à 110 000 et celui de 1984, de 130 000 à 145 000, fléchissait à une fourchette de 115 000 à 125 000. Pour 1985, on prévoyait un niveau de 120 000 à 135 000. Pour la deuxième année consécutive, le plan concernant les réfugiés pour 1983 était révisé à la baisse : on prévoyait des fonds pour l'admission de 10 000 réfugiés et une réserve non financée pour imprévu de 2 000, pour un total de 12 000 réfugiés parrainés par le gouvernement. Pour 1983, les autres niveaux annoncés par composante étaient celui des travailleurs sélectionnés, de 8 000 à 10 000, étant donné que la restriction était maintenue, et celui des "autres" immigrants, 11 000, catégorie qui comprenait les entrepreneurs, travailleurs autonomes, retraités et personnes auxquelles on accorderait le droit d'établissement pour des motifs de commisération et des raisons humanitaires.

Encore une fois, ce rapport débutait par une chapitre général sur les dernières initiatives relatives au Programme; il comprenait aussi un chapitre sur une nouvelle formule de réétablissement. D'autres chapitres traitaient des consultations, des considérations relatives au marché du travail, de l'immigration des membres de la catégorie de la famille et du plan annuel concernant les réfugiés. On donnait un aperçu des considérations démographiques dans le chapitre où étaient annoncés les niveaux prévus et les composantes.

Pour la première fois, le rapport était accompagné d'un document de fond qui exposait les tendances démographiques mondiales, les question de

principe en matière d'immigration et les composantes du mouvement. Le chapitre sur les questions de principe présentait un aperçu historique de l'immigration en fonction du marché du travail, la formule des composantes pour la planification des niveaux d'immigration, les perspectives démographiques ainsi des statistiques détaillées sur le Programme. Le chapitre sur les composantes du mouvement traitait des tendances dans la catégorie de la famille, du réétablissement des réfugiés ainsi que des immigrants sélectionnés en fonction du marché du travail, c'est-à-dire des compétences recherchées, et de l'émigration des travailleurs spécialisés.

Dans le rapport même, au chapitre sur les consultations, on annonçait que, pour la première fois, les vues des gouvernements territoriaux avaient été sollicitées. On indiquait que les gouvernements et les organismes non gouvernementaux appuyaient largement la restriction qui visait les travailleurs sélectionnés. Dans le chapitre sur la catégorie de la famille, on précisait que des augmentations du nombre d'employés avaient été autorisées dans les bureaux à l'étranger, ce qui permettrait de réduire l'arriéré des demandes de la catégorie de la famille et, de ce fait, entraînerait une légère augmentation pour cette composante en 1982 et 1983, même si le nombre des nouvelles demandes présentées demeurait stable.

Les considérations d'ordre démographique exposées dans l'annonce des niveaux pour 1983 à 1985 étaient fondées sur l'approche fédérale présentée dans le document de fond, approche qui "consiste à veiller à ce que les niveaux d'immigration annoncés s'alignent sur les tendances démographiques actuelles, soit une diminution du taux de croissance démographique total et une forte augmentation dans l'Ouest" (p 27). On considérait que l'apport de l'immigration nette à la croissance démographique totale au cours des 20 prochaines années serait "modeste" et on prévoyait encore qu'au tournant du siècle la population serait de 27 ou 28 millions si le taux de fécondité et l'immigration nette demeuraient constants (p. 29).

En 1983, le nombre réel d'immigrants admis s'est élevé à 89 157, soit le moins élevé depuis 1978 où il avait été de 86 313. Le manque d'environ 16 000 par rapport au minimum de la fourchette annoncée était encore surtout attribuable à la restriction qui visait les travailleurs sélectionnés et, partant, à une baisse considérable du nombre d'immigrants dans les deux catégories dont les requérants principaux étaient pratiquement tous des travailleurs sélectionnés. Ainsi, le nombre de parents aidés tombait de 17 590 en 1981 à 11 948 en 1982 et à 4 997 en 1983; celui des autres immigrants indépendants fléchissait de 36 941 en 1981 à 33 678 en 1982 à 13 176 en 1983. Le nombre réel de travailleurs sélectionnés était de 19 143 en 1982 contre 21 173 en 1981. Cette baisse n'avait pas été soudaine, étant donné que la restriction n'avait été imposée que le 1er mai 1982 et que bon nombre de travailleurs sélectionnés admis au cours de la même année avaient été acceptés à l'étranger avant son annonce et n'en avaient donc pas subi les effets. Toutefois, en 1983, le nombre de travailleurs sélectionnés a fléchi à 6 439, soit à un niveau inférieur à celui de la fourchette réduite de 8 000 à 10 000 qui avait été annoncée.

La légère augmentation du nombre d'immigrants dans la catégorie de la famille qui devait découler de la réduction de l'arriéré du traitement des cas à l'étranger ne s'est pas concrétisée. Le nombre d'immigrants dans la catégorie de la famille reflète, dans une certaine mesure, les fluctuations qui se produisent dans les autres composantes du mouvement. Si moins d'immigrants indépendants sont admis, il y aura moins de personnes qui pourront ensuite parrainer des membres de leur famille encore à l'étranger. En outre, les garants peuvent, en raison de la récession, éprouver des difficultés à répondre aux exigences sur le plan financier ou retarder un parrainage jusqu'à ce que la situation de l'emploi s'améliore.

Il convient aussi de noter que le nombre de réfugiés parrainés par le gouvernement en 1983 s'est élevé à 8 941 par rapport à un niveau annoncé de 10 000. Toutefois, si l'on tient compte des 4 076 réfugiés parrainés par le secteur privé, des 626 personnes qui avaient obtenu le droit

d'établissement après avoir présenté au Canada même une revendication du statut de réfugié ainsi que des 4 236 personnes qui avaient obtenu le droit d'établissement en vertu de mesures spéciales à caractère humanitaire, le total des réfugiés et personnes admises pour des raisons humanitaires s'est élevé à 17 879 en 1983.

**Maintien de la limitation**

Le prolongement de la récession économique en 1983 a entraîné une réduction plus marquée des niveaux d'immigration annoncés dans le sixième rapport déposé à l'automne de 1983 par le ministre John Roberts. Le niveau annoncé pour 1984 était une fourchette de 90 000 à 95 000 par rapport à la fourchette de 115 000 à 125 000 qui avait été annoncée une année plus tôt. En outre, on réduisait le niveau prévu pour 1985 d'une fourchette de 120 000 à 135 000 à une de 100 000 à 110 000. Le niveau de 1986 pour maintenir le cycle de trois ans était fixé entre 105 000 et 120 000.

Pour ce qui est des composantes, on annonçait pour 1984, 12 000 réfugiés parrainés par le gouvernement, soit le même nombre qui avait été annoncé pour 1983. Ce nombre comprenait une réserve pour imprévu non financée de 2 000. En outre, on prévoyait l'admission de 6 000 à 8 000 travailleurs sélectionnés. Enfin, on prévoyait que le nombre de membres de la catégorie de la famille admis demeurerait stable, soit environ 50 000 par année, pour la période de planification (p. 29).

Le rapport sur les niveaux comprenait encore une fois un chapitre sur des initiatives relatives au Programme, chapitre dans lequel on faisait valoir les avantages de l'immigration des gens d'affaires et on annonçait qu'on était en train d'améliorer les critères de sélection pour les entrepreneurs et travailleurs autonomes par suite de consultations menées auprès des provinces et d'organismes à caractère économique dans le secteur privé.

Le rapport comprenait aussi des chapitres portant sur l'immigration en fonction du marché du travail, sur des considérations relatives à la catégorie de la famille et à l'établissement, sur le plan annuel concernant les réfugiés et sur les consultations.

Dans le chapitre sur le marché du travail, on annonçait le maintien de la restriction qui visait les travailleurs sélectionnés. Dans celui sur la catégorie de la famille, on notait que, même si le nombre d'immigrants de cette catégorie était demeuré stable, il représentait une proportion de plus en plus importante du mouvement d'immigration en raison de la restriction précitée, que les grandes composentes à caractère familial et humanitaire représentaient plus des trois quarts du nombre total d'immigrants et que cette tendance devait se maintenir dans l'avenir immédiat. Dans le chapitre sur les réfugiés, on faisait observer que le coût moyen de chaque réfugié parrainé par le gouvernement était plus élevé en raison de la récession économique.

Dans le chapitre sur les consultations, on remarquait que les autres paliers de gouvernement s'entendaient généralement sur le fait que les considérations d'ordre économique constituaient le grand problème de l'heure. "Tous" appuyaient donc le maintien de la restriction qui visait les travailleurs sélectionnés (p. 25). En outre, les gouvernements territoriaux et provinciaux continuaient d'appuyer le mouvement des réfugiés et celui à caractère familial et indiquaient qu'ils accueilleraient volontiers une proportion accrue de gens d'affaires immigrants. Certaines provinces soulignaient la nécessité de lier le nombre d'immigrants admis par province aux frais qu'entraînait la prestation par les provinces de services comme l'éducation et les soins médicaux. Des associations d'employés soulignaient la nécessité de continuer à restreindre l'immigration des travailleurs sélectionnés, mais appuyaient la réunion des familles et le mouvement à caractère humanitaire. Les organisations d'employeurs étaient généralement d'avis qu'il fallait maintenir la restriction, mais qu'il fallait assez de

souplesse pour permettre l'embauchage d'un nombre convenable de travailleurs étrangers compétents lorsqu'aucun Canadien n'était disponible ou ne pouvait être formé à temps. Ces organisations favorisaient en outre l'immigration d'un plus grand nombre de gens d'affaires.

Les considérations démographiques prises en ligne de compte découlaient de cinq scénarios d'évolution démographique d'après diverses hypothèses sur le taux de fécondité et l'immigration nette. Ces scénarios aboutissaient à des projections démographiques qui allaient de 28,4 à 31,1 millions d'habitants pour les années 2000 et 2001; dans chaque scénario, on indiquait que l'immigration nette jouerait un rôle de plus en plus important dans la croissance démographique totale jusqu'à la fin du siècle. On tenait aussi compte d'estimations révisées de l'immigration par Statistique Canada ainsi que des dernières estimations au sujet de la capacité du Canada de subvenir aux besoins de sa population, compte tenu de facteurs comme les ressources alimentaires et énergétiques. Les gouvernements n'avaient pas non plus soulevé de problèmes précis au sujet des diverses tailles envisagées pour la population au début du XXI$^{e}$ siècle. Le gouvernement fédéral ne prévoyait donc pas que les niveaux d'immigration annoncés pour 1984-1985 et 1986 entraîneraient "des modifications négatives d'ordre démographique" (p. 30).

Le rapport sur les niveaux était encore une fois accompagné d'un document de fond qui, de façon exhaustive, présentait des projections démographiques et des estimations révisées de l'émigration (dont il a été question ci-dessus); en outre, on y présentait une estimation du nombre de migrants clandestins au Canada en fonction des dernières études sur la question. Ce document comprenait aussi des statistiques complètes sur l'immigration et la population ainsi qu'un chapitre qui traitait de diverses questions de principe comme les contextes économiques et démographiques pour la planification de l'immigration, la politique concernant les réfugiés et le parrainage de ces derniers ainsi que le lien entre la politique, la gestion et la planification des dépenses.

Le nombre réel d'immigrants admis en 1984 s'est élevé à 88 239, soit tout juste un peu moins du minimum de la fourchette annoncée de 90 000 à 95 000. Le nombre de 6 558 travailleurs sélectionnés admis était tout à fait conforme à la fourchette prévue. Le nombre total de réfugiés et de personnes dont le cas comportait des raisons d'ordre humanitaire s'est élevé à 15 342.

**Réévaluation et révision**

En septembre 1984, un nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir : il n'avait donc pas vraiment eu le temps de faire ses propres choix relativement aux futurs niveaux d'immigration. Toutefois, le rapport devait être déposé le 1er novembre de la même année comme l'exigeait la Loi sur l'immigration. La ministre, Mme Flora MacDonald, a donc annoncé dans le septième rapport sur les niveaux que le gouvernement n'avait fixé le niveau que pour une seule année, soit 1985, afin de se donner plus de temps de réévaluer et de réviser le Programme.

La fourchette de planification pour 1985 a donc été fixée entre 85 000 et 90 000, dont 15 000 réfugiés (11 000 parrainés par le gouvernement et un nombre estimatif de 4 000 arrainés par le secteur privé), 45 000 membres de la catégorie de la famille, 5 000 à 8 000 immigrants admis dans le cadre de mesures spéciales à caractère humanitaire et 2 000 retraités. Pour la composante des travailleurs sélectionnés et celle des gens d'affaires immigrants, on précisait, pour chaque cas, un niveau pour les requérants principaux et un autre pour les conjoints et personnes à charge. Pour les travailleurs sélectionnés, on prévoyait de 5 000 à 6 500 requérants principaux et le même nombre de personnes à charge, pour les gens d'affaires, 2 200 requérants principaux et 4 800 personnes à charge. C'était la première fois que toutes les composantes du mouvement étaient présentées sous forme de tableau.

Les principales mesures annoncées concernant le mouvement d'immigration pour 1985 ont été les suivantes : maintien de la restriction

visant les travailleurs sélectionnés, encouragement à l'immigration des gens d'affaires et augmentation du nombre de réfugiés parrainés par le gouvernement. De plus, le gouvernement augmentait le budget du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants, programme en vertu duquel des organismes bénévoles, aux termes de contrats conclus avec la CEIC, offrent des services aux nouveaux arrivants.

Le réexamen de la politique et du Programme annoncé dans le rapport devait mettre l'accent sur les questions économiques, sociales et humanitaires qui avaient façonné le mouvement d'immigration de l'époque.

On se proposait de consulter les gouvernements provinciaux et des organismes non gouvernementaux intéressés pour obtenir leurs vues sur le Programme d'immigration, particulièrement sur la façon dont l'immigration pouvait le plus contribuer à la croissance économique (p. 1).

Le fait qu'on mettait l'accent sur les avantages économiques se reflétait dans un chapitre sur l'immigration des gens d'affaires. Dans ce chapitre, on indiquait que les entrepreneurs et travailleurs autonomes apportaient beaucoup de capitaux et créaient de nombreux emplois; ensuite, on examinait les changements qui avaient été introduits depuis le 1er janvier 1984 à la suite de la révision de la politique qui avait débuté en 1982; enfin, on annonçait diverses autres initiatives pour faire connaître le programme et recruter à l'étranger des gens d'affaires qualifiés.

En raison des délais serrés dont il a été question plus haut, le rapport sur les niveaux était bref et n'annonçait peu de nouvelles mesures. Dans le chapitre sur les réfugiés, on précisait qu'à la suite de consultations, il avait été décidé de supprimer la réserve pour imprévu non financée. Les deux années précédentes, on avait annoncé de telles réserves, mais ces dernières n'avaient pas été utilisées.

Pour ce qui concerne le maintien de la restriction visant les travailleurs sélectionnés, on s'attendait à ce que le nombre réel d'immigrants admis soit plus proche du minimum de la fourchette annoncée. Dans le chapitre sur les consultations, on indiquait que les provinces favorisaient largement le maintien de cette restriction et qu'elles accordaient à l'immigration des gens d'affaires la priorité. Cependant, la question de savoir si on devait maintenir ou lever la restriction ne faisait pas l'unanimité parmi les organismes à caractère économique du secteur privé.

Dans le chapitre sur les considérations démographiques, on signalait, pour la première fois, qu'on se préoccupait particulièrement d'une éventuelle diminution de la population peu après le début du prochain siècle. Le gouvernement indiquait qu'il examinerait bientôt le lien qui existait entre les niveaux d'immigration et l'avenir démographique du Canada.

En outre, le rapport comprenait un chapitre sur les considérations relatives à l'établissement et un autre qui résumait les dernières initiatives concernant le Programme. A nouveau, le rapport était accompagné d'un document de fond. Ce document donnait un aperçu des dernières tendances en matière d'immigration et des statistiques concernant le Programme; en outre, il comprenait un examen de questions démographiques dont le lien entre l'immigration et l'accroissement futur de la population, les dernières estimations sur l'émigration et les perspectives de fléchissement démographique dans les pays industrialisés en général. On présentait aussi un résumé des résultats de la Conférence internationale sur la population mondiale organisée par les Nations Unies à Mexico en août 1984.

En 1985, le nombre réel d'immigrants admis s'est élevé à 84 302, juste sous le seuil inférieur de la fourchette qui avait été annoncée. La diminution la plus marquée est survenue dans la catégorie de la famille, le nombre d'immigrants de cette catégorie fléchissant de 43 814 en 1984 à 38 514

en 1985, soit 6 500 de moins que la fourchette prévue. Ce manque était attribuable à la récession, à la restriction qui visait les travailleurs sélectionnés ainsi qu'à l'ensemble du niveau qui était peu élevé. Il y avait, en 1985, moins de personnes au Canada qui pouvaient parrainer des membres de leur famille encore à l'étranger. Certains résidents avaient décidé de remettre à plus tard le parrainage de parents en attendant que leur situation financière leur permette de répondre aux exigences relatives au parrainage ou que la situation de l'emploi en général s'améliore. En 1985, le nombre d'immigrants admis pour les autres composantes a été plus proche de ce qui avait été prévu.

**Le rapport spécial**

Les conclusions de la révision de la politique annoncée à l'automne de 1984 ont été présentées dans le Rapport au Parlement sur l'examen de l'orientation à prendre quant à l'établissement des futurs niveaux d'immigration, rapport spécial déposé par M^me^ MacDonald à la Chambre des communes en juin 1985. C'était la première fois, depuis qu'on avait commencé à planifier l'immigration, qu'un document sur ce sujet, autre que le rapport annuel toujours présenté l'automne, était déposé au Parlement.

Dans ce rapport spécial, on présentait à nouveau les principales raisons pour lesquelles on avait annoncé le niveau pour une année seulement, 1985, et pour lesquelles on avait entrepris une révision de la politique -- soit les délais serrés s'était heurté le nouveau gouvernement à l'automne de 1984, la nécessité d'évaluer le rapport existant entre l'immigration et la future population, compte tenu du fléchissement démographique projeté ainsi que la baisse marquée des niveaux d'immigration qui incitaient à repenser un programme "où le nombre de personnes à qui est accordé le droit d'établissement avait fléchi bien en-dessous du niveau moyen de 140 000" (p. 1).

Les principaux chapitres du rapport portaient sur le renversement de la tendance à la baisse de l'immigration, l'étude plus poussée des perspectives démographiques et la réponse à un rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. La révision de la politique avait été effectuée à partir d'un processus de consultations en deux étapes qui supposait une participation plus grande d'universitaires spécialisés dans les questions d'immigration et de démographie. Après la première série de consultations menées auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'organismes non gouvernementaux et d'universitaires, le rapport spécial devait servir de point de départ pour une deuxième série de consultations. Les participants seraient invités à présenter leurs vues sur la façon dont les conclusions du rapport pourraient être mises en oeuvre.

La première étape des consultations avait permis de dégager un consensus en faveur du changement quant à l'orientation du Programme du fait qu'on favorisait une augmentation modérée et contrôlée du nombre total d'immigrants. La reprise économique, déjà bien amorcée, constituait un contexte positif pour prendre en considération les avantages économiques, sociaux et démographiques de l'immigration.

Dans le rapport, on soulignait que, sans un changement de politique, le nombre d'immigrants admis plus tard dans les années 1980 fléchirait à 80 000 par année ou moins. Cette révision de la politique permettait de conclure qu'il existait au Canada un consensus selon lequel le Programme d'immigration devait maintenir l'équilibre entre les divers courants que reflétaient les trois grands objectifs du Programme -- réunion des familles, acceptation des réfugiés pour des raisons humanitaires et développement économique, grâce à l'admission de gens d'affaires immigrants et de travailleurs sélectionnés.

Toutefois, la politique de limitation de l'immigration des dernières années avait entraîné un déséquilibre entre les composantes du

Programme, avait restreint l'incidence de l'immigration sur les plans économiques et démographiques et donnait l'impression à la communauté des nations que le Canada avait fermé ses portes. L'augmentation modérée et contrôlée envisagée dans le rapport concernerait surtout le mouvement à caractère économique, de manière à rétablir l'équilibre entre les composantes et à favoriser la croissance économique.

La nécessité pour le fédéral d'évaluer de façon distincte les effets de l'immigration sur les caractéristiques futures de la population était fondée sur les résultats préliminaires des consultations -- soit qu'une diminution de la population n'était pas souhaitable, qu'il fallait effectuer davantage de recherches avant de déterminer la taille idéale de la future population et que les objectifs démographiques devraient être étudiés dans un contexte plus large, l'immigration étant considéré seulement comme une variable -- quoique importante -- parmi les autres. Par conséquent, on signalait dans le rapport qu'une étude démographique spéciale serait menée sous la direction de M. Jake Epp, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et président du Comité du cabinet chargé du développement social.

Dans ce document, on présentait aussi la réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité permanent, c'est-à-dire à 14 recommandations au sujet de la future population canadienne et de la politique concernant les niveaux d'immigration d'un point de vue démographique. En outre, dans ses recommandations, le Comité avait surtout mis l'accent sur l'importance de la composante à caractère économique du mouvement, particulièrement l'immigration des gens d'affaires. Dans ce rapport spécial, on soulignait l'importance de mener une étude démographique poussée et d'apporter des changements à la politique d'immigration, changements qui entraîneraient une augmentation modérée et contrôlée des niveaux, en mettant un accent spécial sur la composante à caractère économique. Après la deuxième étape des consultations menées en fonction du rapport, le gouvernement était en mesure

de mettre en oeuvre les changements apportés à la politique concernant les niveaux, grâce à la présentation du rapport habituel sur les niveaux à l'automne de 1985.

**Augmentation modérée et contrôlée**

Pour 1986 et 1987, les niveaux d'immigration avaient été fixés en fonction de l'orientation qui avait été prise en faveur d'une augmentation modérée et contrôlée de l'immigration, augmentation qui serait surtout réalisée dans la composante à caractère économique. Dans le huitième rapport sur les niveaux déposé au Parlement à l'automne de 1985 par le ministre d'État à l'Immigration d'alors, M. Walter F. McLean, on annonçait un plan de deux ans, soit l'admission de 105 000 à 115 000 immigrants en 1986 et de 115 000 à 125 000 en 1987. Les niveaux par composante pour 1986 étaient de 45 000 membres de la catégorie de la famille, de 16 000 réfugiés et membres des catégories désignées (dont 12 000 parrainés par le gouvernement et un nombre estimatif de 4 000 parrainés par le secteur privé), de 4 000 à 7 000 immigrants admis pour des raisons humanitaires et des motifs de commisération ainsi que de 2 000 retraités. En fait, l'augmentation devait surtout être réalisée dans la composante à caractère économique. Il s'agissait, pour les travailleurs sélectionnés, de 12 000 à 15 000 requérants principaux et de 14 000 à 18 000 conjoints et autres personnes à charge et, pour les gens d'affaires immigrants, y compris les investisseurs qui constituaient une nouvelle catégorie, de 4 000 requérants principaux et de 8 000 personnes à charge, même si on reconnaissait qu'une augmentation aussi élevée pourrait être difficile à réaliser.

Une augmentation du nombre d'immigrants admis pour des raisons économiques supposait la fin de la restriction qui visait les travailleurs sélectionnés par suite de la reprise économique, l'ouverture de quelque 100 groupes de profession aux requérants qui n'avaient pas d'emploi réservé ainsi que la révision des critères de sélection des immigrants ("formule des points"). Le changement d'orientation du programme était fondé sur cinq

conclusions d'une révision globale de la politique qui avait débuté un an auparavant :

- les immigrants ne prenaient pas les emplois des Canadiens, mais contribuaient plutôt à la croissance économique et à la création d'emplois;
- les gouvernements, le secteur privé et les organismes bénévoles étaient généralement d'avis que trop peu d'immigrants avaient été admis au cours des dernières années et qu'une augmentation modérée et contrôlée était souhaitable;
- il était nécessaire de rétablir l'équilibre entre les trois principales composantes du mouvement d'immigration en faisant surtout augmenter le nombre de gens d'affaires immigrants et de travailleurs sélectionnés;
- une telle augmentation ne devait pas se faire au détriment des composantes à caractère social et humanitaire;
- l'augmentation modérée et contrôlée permettrait de prévenir le fléchissement prévu de la population, mais il fallait mener une étude distincte du lien entre les niveaux d'immigration et la composition future de la population canadienne.

Dans ce rapport sur les niveaux, on annonçait aussi pour la deuxième année consécutive, que 1 000 réfugiés de plus seraient parrainés par le gouvernement et qu'une réserve de gestion financée serait créée pour permettre de répondre à des besoins imprévus au cours de l'année. On annonçait aussi qu'en réponse à des représentations faites au sujet des délais de traitement du cas des membres de la catégorie de la famille, on demanderait au Comité permanent d'étudier les moyens de réduire ces délais.

Dans le chapitre sur les considérations démographiques, on mentionnait les préoccupations au sujet de la taille future de la population, préoccupations qui avaient été signalées dans le rapport spécial déposé au Parlement cinq mois auparavant. Dans ce chapitre, on notait aussi que la Commission royale d'enquête MacDonald affirmait dans son rapport que l'établissement des niveaux d'immigration devait s'appuyer sur des calculs numériques bien pesés et sur des modèles démographiques et économiques solidement établis. On précisait aussi dans le rapport sur les niveaux que la deuxième étape des consultations avait permis de confirmer les vues exprimées au cours de la première étape.

Cette fois, le rapport sur les niveaux n'était pas accompagné d'un document de fond général, mais plutôt de deux documents. Le premier exposait les changements apportés aux critères de sélection des immigrants, soit, entre autres, l'introduction d'un facteur relatif à la profession déterminé d'après une nouvelle méthode pour remplacer l'ancien facteur de demande dans la profession et l'introduction d'un facteur de contrôle des niveaux (ou facteur démographique) afin de faciliter le contrôle du nombre d'immigrants de la composante à caractère économique. Des changements au nombre de points d'appréciation accordés pour divers facteurs, une révision du nombre de "points supplémentaires accordés aux parents aidés et une nouvelle cote de passage constituaient d'autres mesures nouvelles.

Dans le second document d'accompagnement, on résumait les améliorations apportées au programme d'immigration des gens d'affaires, soit la création d'une nouvelle catégorie des investisseurs, le remplacement de la formule d'admission provisoire de certains requérants par une formule d'admission conditionnelle, de nouvelles activités de publicité à l'étranger pour appuyer un niveau plus élevé, de meilleures méthodes de counselling utilisées à l'étranger et la possibilité de délivrer des visas d'affaires à des visiteurs. Une autre innovation consisterait à accorder au traitement des demandes de tous les gens d'affaires -- entrepreneurs, travailleurs

autonomes et investisseurs -- la deuxième priorité à l'étranger, soit immédiatement après de la catégorie de la famille et celle des réfugiés.

Le nombre réel d'immigrants admis en 1986 s'est élevé à 92 760. (Par suite d'un examen administratif pour supprimer l'arriéré des revendications du statut de réfugié présentées au Canada, 6 569 autres personnes ont obtenu le droit d'établissement.) Le manque par rapport au niveau annoncé a surtout été attribuable aux délais nécessaires pour produire les résultats escomptés à la suite d'un changement radical d'orientation du Programme. Il faut un certain temps pour recruter et former des agents des visas supplémentaires et les envoyer dans les divers bureaux à l'étranger. Il faut aussi du temps pour traiter les demandes d'immigration, soit pour recevoir les documents nécessaires comme les certificats de naissance et de mariage, faire subir les examens médicaux ou effectuer la vérification des antécédents (bonne conduite). Il faut aussi noter que la grande majorité des immigrants ne s'embarquent pas pour le Canada immédiatement après avoir reçu un visa d'immigrant; ils peuvent devoir attendre la fin de l'année scolaire, vendre des biens immobiliers, liquider ou vendre une affaire ou encore s'occuper de toute autre chose qu'entraîne le fait d'aller s'établir en permanence dans un autre pays.

Il est donc possible d'annoncer une augmentation considérable du nombre d'immigrants, mais les résultats d'un tel changement de politique peuvent prendre un certain temps à se réaliser. Un haut fonctionnaire de l'immigration comparait le processus à une locomotive à vapeur dont les chaudières doivent être remplies et chauffées bien avant le départ, contrairement au moteur à essence dont la puissance peut être obtenue presque immédiatement. L'intérêt principal ds huitième niveau tenait surtout au fait qu'on indiquait que les portes du Canada étaient à nouveau ouvertes aux immigrants et qu'on annonçait les mécanismes qui permettraient -- dans la réalité en moins de deux ans -- d'admettre un plus grand nombre d'immigrants comme on le souhaitait.

**Augmentation régulière**

Dans le neuvième rapport sur les niveaux déposé au Parlement à l'automne de 1986 par M. Gerry Weiner, ministre d'État à l'Immigration, on confirmait un niveau total de 115 000 à 125 000 immigrants pour la seconde année du plan de deux ans présenté l'année précédente et on précisait les niveaux pour chaque composante pour 1987. A nouveau, on prévoyait 45 000 immigrants pour la catégorie de la famille. Encore une fois, le nombre de réfugiés qui seraient parrainés par le gouvernement était fixé à 12 000, mais on estimait que 1 000 réfugiés de plus seraient parrainés par le secteur privé pour un total de 5 000. La fourchette prévue dans le cas des personnes admises pour des raisons humanitaires (mesures spéciales) était de 5 000 à 8 000, le nombre de retraités était fixé à 2 000 et, dans le cas des gens d'affaires, on annonçait à nouveau l'admission de 4 000 requérants principaux et de 8 000 conjoints et autres personnes à charge. Conformément à la politique annoncée qui visait à réaliser l'augmentation prévue surtout dans la composante à caractère économique, on fixait pour les travailleurs sélectionnés une fourchette de 17 000 à 20 000 requérants principaux qui seraient accompagnés de 17 000 à 21 000 conjoints et autres personnes à charge.

On confirmait que le niveau global pour 1987 serait de 115 000 à 125 000 immigrants en précisant qu'on essaierait d'atteindre la partie supérieure de la fourchette annoncée. Les raisons économiques, sociales et démographiques données pour continuer de mettre en oeuvre le plan de deux ans, dont 1987 était la deuxième année, correspondaient à celles qui avaient été indiquées l'année précédente.

Dans le rapport, on annonçait deux autres changements à la formule de sélection des parents aidés et des autres immigrants indépendants. On ajustait la liste des professions "ouvertes" : on ajoutait 32 groupes de profession qu'on jugeait en mesure d'absorber des travailleurs immigrants selon les conditions du marché du travail qui prévalaient et qu'on prévoyait, et on en retirait 13, pour un total de 119 groupes de professions ouvertes.

Ensuite, on portait de 5 à 10 le maximum des points d'appréciation accordés pour le contrôle des niveaux (facteur démographique) afin de pouvoir accepter un plus grand nombre de requérants.

Dans le chapitre sur les gens d'affaires immigrants, on notait que la participation des gouvernements provinciaux était nécessaire à l'élargissement de la catégorie des gens d'affaires immigrants -- particulièrement pour créer la nouvelle catégorie des investisseurs et que tous les effets des nouvelles mesures ne se feraient pas sentir avant 1987. Toutefois, les indications préliminaires étaient très prometteuses étant donné que toutes les provinces participaient au programme. On présentait aussi dans ce chapitre d'autres mesures d'ajustement comme l'admission conditionnelle des investisseurs de la même façon que cela se faisait pour les entrepreneurs.

Dans le chapitre sur le plan annuel concernant les réfugiés, on soulignait, entre autres l'attribution de la médaille Nansen en 1986 au peuple canadien par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Dans un chapitre sur la situation internationale en matière d'immigration, on exposait la participation du Canada, en mai 1986, à la Conférence sur l'avenir des migrations organisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Dans le chapitre sur les consultations, on indiquait qu'on continuait de favoriser la politique d'augmentation modérée et contrôlée du niveau d'immigration et on notait que deux réunions avaient été organisées pour les représentants d'organisations nationales d'employeurs. On constatait aussi une participation accrue des universitaires aux consultations. Ce chapitre ainsi que celui sur les considérations démographiques reflétaient une sensibilisation généralement plus marquée au sujet de l'importance des aspects démographiques de l'immigration.

Au moment où le présent rapport a été rédigé, on prévoyait que le nombre réel d'immigrants admis en 1987 serait de 132 000 (une fois qu'auront été compilées toutes les données à ce sujet). (Ce nombre ne comprend pas les 16 000 immigrants qui devraient obtenir le droit d'établissement en vertu d'un programme spécial d'examen administratif du cas des personnes qui faisaient partie de l'arriéré des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention présentées au Canada.) On s'est réjoui de l'excédent par rapport au niveau annoncé pour deux raisons : parce que cet excédent permettait de compenser le manque d'immigrants en 1986 -- qui constituait la première année du plan de deux ans -- et confirmait le fait que l'orientation générale vers une l'augmentation modérée et contrôlée du niveau d'immigration était prise.

**Avantages de l'augmentation**

Dans le dixième rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement le 30 octobre 1987 par M. Gerry Weiner on a annoncé le maintien de la politique d'augmentation modérée et contrôlée du niveau d'immigration en raison des bons résultats qu'avait donné le plan de deux ans (1986-1987) et des appuis exprimés à l'égard de cette politique au cours des consultations annuelles. Pour 1988, le niveau d'immigration total a été fixé entre 125 000 et 135 000. L'augmentation a surtout été prévue pour la catégorie de la famille qui devrait compter 50 000 immigrants, soit 5 000 de plus que le nombre prévu pour 1987. Cette augmentation témoigne de l'engagement souvent réaffirmé du gouvernement à l'égard de la réunion des familles qui constitue la pierre angulaire de la politique d'immigration. Cette augmentation reflète aussi une hausse du nombre de demandes présentées par des membres de la catégorie de la famille en raison du meilleur climat économique et, partant, de la levée de la restriction qui visait les travailleurs sélectionnés, dont bon nombre peuvent maintenant parrainer les membres de leur famille encore à l'étranger.

Le plan annuel concernant les réfugiés prévoit l'admission de 21 000 d'entre eux dont 13 000 seront parrainés par le gouvernement, soit 1 000 de plus que l'année précédente. Selon les dernières tendances, le nombre prévu de parrainages par le secteur privé devrait atteindre un total de 6 000, soit 1 000 de plus que l'année précédente pour une deuxième année consécutive. Dans ce plan, on prévoit également qu'environ 2 000 réfugiés au sens de la Convention seront reconnus comme tels par le Comité consultatif du statut de réfugié chargé d'examiner les revendications présentées au Canada. En plus du chiffre prévu de 21 000, de 3 000 à 6 000 autres personnes devraient obtenir le droit d'établissement pour des raisons humanitaires (mesures spéciales).

Le niveau total de 1988 comprend aussi une augmentation du nombre de travailleurs sélectionnés, catégorie pour laquelle on prévoit l'admission de 18 000 à 21 000 requérants principaux et de 18 000 à 22 000 conjoints et autres personnes à charge. Dans le cas des gens d'affaires immigrants, on a prévu 4 000 requérants principaux et 9 000 conjoints et autres personnes à charge. En outre, le niveau total comprend à nouveau 2 000 retraités.

Le dixième rapport sur les niveaux se distingue pour deux autres raisons : le gouvernement a répondu à certaines recommandations du Comité permanent au sujet de l'immigration à caractère familial et a annoncé deux mesures élargissant les critères d'admission. En outre, le rapport présente un compte rendu complet des avantages de l'immigration.

Dans le rapport sur les niveaux déposé à l'automne de 1985, on avait indiqué qu'à la suite de certaines représentations faites par des des personnes et des organisations des secteurs privés et bénévoles au sujet des délais de traitement des cas de la catégorie de la famille, on demanderait au Comité permanent de se pencher sur cette question. Ainsi, le neuvième rapport du Comité déposé en juin 1986 contenait 59 recommandations sur l'immigration à caractère familial. Dans le rapport sur les niveaux déposé

en octobre de la même année, le gouvernement avait répondu à la plupart des recommandations -- dont bon nombre ont été adoptées et mises en oeuvre -- sauf aux recommandations 5 à 10 qui exigeaient de nombreuses consultations et une analyse détaillée, étant donné leurs vastes répercussions.

Au cours des consultations sur les niveaux d'immigration menées en 1987, on a examiné en détail les recommandations 5 à 10 qui ont aussi fait l'objet de discussions au cours d'une réunion spéciale du Conseil ethnoculturel canadien, un organisme cadre national. Les résultats des consultations et des analyses poussées menées par la CEIC ont servi à élaborer la réponse du gouvernement présentée dans le dixième rapport sur les niveaux. Ainsi, deux mesures -- qui ont été très bien accueillies -- ont été annoncées :

- les personnes sélectionnés aux fins d'immigration au Canada, ou qui sont parrainées par des membres de leur famille déjà au Canada, pourront comprendre également les fils et filles de plus de 21 ans, à condition qu'ils n'aient jamais été mariés.

- la formule de sélection des immigrants sera modifiée de façon que le nombre de points "supplémentaires" attribués aux enfants mariés ainsi qu'aux frères et soeurs passe de 10 à 15, ce qui donnera plus de possibilités aux membres de la famille d'être admis en qualité de parents aidés.

Les modifications apportées à la définition de la catégorie de la famille devraient pouvoir commencer à être mises en oeuvre vers le milieu de 1988, soit une fois que toutes les exigences auront été remplies relativement à la modification du Règlement.

Le dixième rapport comprend aussi un chapitre spécial dans lequel sont exposés les avantages de l'immigration du fait que le gouvernement reconnaît la nécessité de mieux informer le public au sujet de la nature du mouvement d'immigration et de ses effets -- nécessité qui a souvent été

mentionnée au cours des consultations annuelles. Dans ce chapitre, on décrit les avantages sur les plans économique, démographique, social, humanitaire, culturel et international. D'autres initiatives visant à renseigner le public ont été prises : il s'agit, entre autres, de la publication d'une série de rapports de recherche et d'affiches préparés à cet effet et de diverses mesures qui sont en voie d'élaboration.

Le dixième rapport présente, en plus d'un exposé sur la situation internationale, les considérations démographiques sur le plan national dont il a été tenu compte. Pour ce qui concerne l'immigration sur le plan international, on traite de diverses questions dont les mouvements migratoires du Sud en voie de développement vers le Nord industrialisé, des tendances convergentes en matière de migration et du rôle international du Canada. Quant aux considérations démographiques sur le plan national, on met encore une fois l'accent sur les effets de l'immigration nette sur la taille future de la population et sa structure par âge. Les conclusions et les recommandations de l'étude démographique pour laquelle le rapport final doit être présenté le 31 mars 1989 devraient faciliter le choix de l'orientation de la politique d'immigration du Canada dans les années 1990.

## III. CONCLUSION

### La gestion des niveaux

Depuis dix ans, les niveaux d'immigration sont établis et annoncés conformément aux dispositions de l'article 7 de la Loi sur l'immigration, et nous connaissons aujourd'hui le nombre de personnes à qui le droit d'établissement a été accordé pendant les neuf premières années de cette décennie. Dans l'ensemble, la planification des niveaux d'immigration a donné de bons résultats, comme il est expliqué en détail dans les pages précédentes et de façon sommaire dans le tableau de l'appendice 1. Les plus grands écarts entre le nombre d'immigrants admis et les niveaux annoncés tiennent à deux événements imprévus, soit la crise des réfugiés indochinois, qui a occasionné un dépassement du niveau, et la crise économique, pendant laquelle le niveau n'a pas été atteint.

### Les répercussions de la crise des réfugiés

La réponse rapide et généreuse du Canada à l'appel à l'aide des réfugiés en provenance de l'Asie du Sud-Est, grâce au programme spécial de "jumelage" des réfugiés indochinois aux termes duquel 60 000 personnes ont été admises en 1979 et en 1980, a donné lieu à un dépassement du niveau annoncé pour ces deux années. En effet, 112 096 personnes ont obtenu le droit d'établissement au Canada en 1979, par rapport à un niveau annoncé de 100 000; en 1980, le nombre d'immigrants admis atteignait 143 117, par rapport à niveau prévu de 120 000.

On peut donc en conclure que l'attitude traditionnellement humanitaire et généreuse du Canada ainsi que le respect des obligations légales contractées par notre pays envers les réfugiés et, par conséquent, un autre objectif de la politique canadienne d'immigration énoncé dans la Loi, a primé dans une situation où l'on aurait pu insister pour faire respecter à la lettre le chiffre annoncé. En d'autres mots, la planification a été

subordonnée aux événements, ce que, en fait, la plupart des Canadiens considéraient à ce moment-là comme la chose à faire.

**L'incidence de la crise économique**

Au cours de la période de récession du début des années 1980, les niveaux d'immigration annoncés pour 1982 et 1983 n'ont pas été atteints. Encore une fois, la planification a été subordonnée à la conjoncture, qui se résumait cette fois à un taux de chômage ayant franchi la barre des 10 %. En raison de la restriction visant les travailleurs sélectionnés qui a été imposée par la suite, 121 147 personnes ont obtenu le droit d'établissement au Canada en 1982, tandis que la fourchette annoncée pour cette période était de 130 000 à 135 000. Tout l'effet de cette restriction s'est fait sentir en 1983, année où 89 157 immigrants ont été admis, tandis que la fourchette annoncée pour cette période était de 105 000 à 110 000.

Il n'y a pas de raison d'adopter une attitude de défense par rapport à ces écarts. Le fait de tenir compte de la situation économique du Canada est un autre objectif de la politique canadienne d'immigration énoncé à l'article 3 de la Loi sur l'immigration, et l'aspect régional de la situation du marché du travail est, comme il est précisé dans la Loi, une des deux grandes questions abordées au cours des consultations fédérales-provinciales sur les niveaux. Il est également bon de rappeler que le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration voyait l'"objectif" annuel proposé comme "un ordre de grandeur, un but à atteindre", reconnaissant que "l'on pourrait observer des écarts entre l'objectif et le nombre réel d'immigrants entrés au Canada" chaque année (paragr. 51 du rapport du Comité au Parlement).

**Relèvement de la courbe**

La troisième période pendant laquelle des écarts importants ont été observés (c'est-à-dire un écart de plus de 5 000 par rapport au niveau annoncé)

correspond aux années 1986 et 1987. En 1986, 92 650 personnes ont obtenu le droit d'établissement au Canada, tandis que la fourchette annoncée était de 105 000 à 115 000; en 1987, le chiffre approximatif de 132 000 immigrants admis au cours de cette année, est supérieur à la fourchette de 115 000 à 125 000 annoncée. L'écart observé en 1986 est attribuable à un détail technique, soit le décalage inévitable que suppose le relèvement de la courbe des niveaux d'immigration. L'excédent de 1987 a été le bienvenu puisqu'il a compensé en partie le déficit de 1986 et a constitué une preuve manifeste que le programme respectait l'orientation de la politique annoncée par le gouvernement.

**Planification et flexibilité**

Au cours des autres années (1981,1984,1985) de la première décennie pendant laquelle on a planifié les niveaux d'immigration, le nombre réel d'immigrants admis a différé très peu des niveaux qui avaient été annoncés. Ces résultats, et même les résultats de 1986 et 1987 pris dans leur contexte, démontrent que le contrôle du volume d'immigrants n'est pas seulement souhaitable mais possible et que cette méthode donne des résultats assez précis. Il est aussi juste de conclure que même les écarts observés en 1979 et 1980 ainsi qu'en 1982 et 1983 n'allaient pas à l'encontre des intentions du Comité mixte spécial ni des objectifs de la politique canadienne d'immigration énoncés dans la Loi, puisque le Comité avait convenu de la nécessité d'être flexible et de la possibilité que des écarts soient observés, et que les écarts en question découlaient de mesures visant à réaliser deux des objectifs de la politique énoncés dans la Loi.

Il convient également de rappeler qu'un niveau d'immigration annoncé ne constitue pas un objectif, ni un quota, ni un plafond, mais qu'il s'agit plutôt d'une fourchette de planification établie à l'issue de vastes consultations et d'après les meilleures analyses dont on dispose au moment de l'établissement du niveau. Les projections concernant les variables économiques ou démographiques futures s'inspirent des tendances actuelles; si

la tendance évolue, les projections évoluent aussi. Il n'est pas toujours possible de prévoir les événements à venir, mais ce n'est pas une raison pour renoncer à mettre au point la meilleure formule de planification possible en fonction de l'information dont on dispose.

**L'avenir sur le plan démographique**

Un autre des objectifs énoncés mérite ici que l'on s'y attarde, à savoir : l'appui de tout objectif démographique fixé par le gouvernement fédéral. Aucun des quatre gouvernements fédéraux ayant accédé au pouvoir depuis l'entrée en vigueur en 1978 de la Loi sur l'immigration n'a fixé d'objectifs précis concernant la population; chacun a tenu compte des considérations démographiques au moment de déterminer les niveaux d'immigration et a indiqué la manière dont ces considérations ont été prises en ligne de compte dans les rapports annuels sur les niveaux, conformément aux dispositions de l'article 7 de la Loi. A certains moments, ces considérations signifiaient l'acceptation passive de l'incidence, sur le plan démographique, des niveaux annoncés lorsqu'on était en général satisfait des projections établies concernant la population. Plus récemment, l'avenir du Canada sur le plan démographique est apparu comme moins réjouissant ou, si l'on veut, moins acceptable. C'est cette perception des choses qui est à l'origine de l'étude démographique. Il est encore trop tôt pour exprimer des conjectures sur les conclusions et recommandations de cette étude, au sujet de laquelle un rapport final devrait être déposé au Cabinet avant le 31 mars 1989, mais il n'est pas improbable que la planification des niveaux d'immigration au cours des années 1990 sera influencée par les conclusions de l'étude et les recommandations formulées à l'issue de cette dernière.

**L'avenir du Canada**

La planification des niveaux d'immigration était devenue nécessaire au moment où la nouvelle législation a été rédigée, adoptée puis mise en application. Il s'agit d'un processus qui s'est avéré à la fois souhaitable et efficace au cours de cette première décennie. Cette formule demeurera le moyen de continuer de veiller à ce que les personnes qui viennent s'établir au Canada continuent à l'avenir, comme elles l'ont fait jusqu'ici, de contribuer au développement de notre pays.

Appendice 1

| NIVEAUX ANNONCÉS ET NIVEAUX RÉELS, DE 1979 A 1987 | | |
|---|---|---|
| ANNÉE | NIVEAU ANNONCÉ | IMMIGRANTS ADMIS |
| 1979 | 100 000 | 112 096 |
| 1980 | 120 000 | 143 117 |
| 1981 | 130 000-140 000 | 128 618 |
| 1982* | 130 000-135 000 | 121 147 |
| 1983 | 134 000-144 000 | |
| 1984 | 134 000-145 000 | |
| 1983* | 105 000-110 000 | 89 157 |
| 1984 | 115 000-125 000 | |
| 1985 | 120 000-135 000 | |
| 1984* | 90 000-95 000 | 88 239 |
| 1985 | 100 000-110 000 | |
| 1986 | 105 000-120 000 | |
| 1985 | 85 000-90 000 | 84 302 |
| 1986** | 105 000-115 000 | 92 760*** |
| 1987 | 115 000-125 000 | 132 000(estimation)*** |

* Planification pour trois ans, sujette à des révisions et à des ajustements annuels.

** Planification pour deux ans.

*** Excluant les 6 569 immigrations admis en 1986 et les 16 000 immigrants (estimation) admis en 1987, grâce de l'examen administratif des revendications du statut de réfugié faisait partie de l'arriéré et présentées par des personnes se trouvant au Canada.

| LA DÉTERMINATION DU NIVEAU ET DES COMPOSANTES DU MOUVEMENT | |
|---|---|
| La fourchette de planification globale | Décision du gouvernement fédéral fondée sur consultations et analyses |
| <u>Composante</u><br><br>Catégorie de la famille | <u>Détermination de sa taille</u><br><br>Estimation du nombre qui seront admis fondée sur les tendances actuelles concernant la présentation de demandes. |
| Réfugiés au sens de la Convention et membres des catégories désignées | Nombre de réfugiés parrainés par le gouvernement par l'intermédiaire du Plan annuel concernant les réfugiés fondé sur les consultations et les fonds dont on dispose pour l'établissement. Le nombre prévu de réfugiés qui seront parrainés par le secteur privé est fixé d'après la tendance actuelle. |
| Personnes bénéficiant de mesures spéciales | Nombre fondé sur la situation actuelle, et sur la situation future présumée, dans divers pays et différentes régions du monde. |
| Gens d'affaires immigrants (entrepreneurs, travailleurs autonomes et investisseurs) | Nombre fixé d'après les tendances concernant le recrutement et la sélection. |
| Retraités | Estimation fondée sur les tendances actuelles. |
| Parents aidés et autres requérants indépendants | Nombre résiduel obtenu par la soustraction des nombres prévus pour les autres composantes de la fourchette de planification globale. |

NOTA :

Les travailleurs sélectionnés sont les requérants principaux dans la catégorie des parents aidés et celles des autres immigrants indépendants qui se destinent au marché du travail. Ne sont pas compris dans la définition de "travailleurs sélectionnés" les personnes admises en vertu de mesures spéciales à caractère humanitaire, sauf en ce qui concerne les employés de maison (aide-domestique, aide-ménagère,etc.) et les personnes admises pour travailler dans l'entreprise familiale. La définition ne comprend pas non plus les personnes dont le dernier pays de résidence permanente était un pays d'Europe de l'Est ou d'Indochine ou encore le Salvador ou Cuba.

Les travailleurs sélectionnés sont choisis en application des critères de sélection habituels (formule des points), qui tiennent compte, entre autres, de la situation du marché du travail. Des points d'appréciation supplémentaires sont accordés aux parents aidés pour le lien de parenté qui les unit à des membres de leur famille déjà au Canada s'étant engagés à les aider. Ces travailleurs sont admis soit pour exercer une des professions accessibles aux immigrants (pour lesquelles des objectifs numériques sont fixés), soit parce qu'ils ont déjà un emploi réservé au Canada.